ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA

Lietas Nr.A43003821
Lietas arhīva Nr. A43-0017-22/14
ECLI:LV:ADAT:2022:0628.A43003821.3.S

SPRIEDUMS
Latvijas tautas vārdā

Rīgā 2022.gada 28.jūnijā

Administratīvā apgabaltiesa šādā sastāvā:
tiesas sēdes priekšsēdētāja Linda Vīnkalna un tiesneses Sandra Gintere un Valda Zommere,

piedaloties pieteicējas Jelgavas pilsētas pašvaldības pārstāvēm /pers. A/ un /pers. B/, atbildētājas Latvijas Republikas pusē pieaicinātās iestādes Konkurences padomes pārstāvēm /pers. C/ un /pers. D/,

atklātā tiesas sēdē izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz Jelgavas pilsētas pašvaldības pieteikumu par Konkurences padomes 2021.gada 22.jūlija lēmuma Nr.18 (prot. Nr.45, 3.§) „Par pārkāpuma konstatēšanu, naudas soda uzlikšanu un lietas izpētes izbeigšanu daļā" atcelšanu.

Aprakstošā daļa

[1] Jelgavas pilsētas pašvaldība (turpmāk – pašvaldība) un SIA „Jelgavas komunālie pakalpojumi" (turpmāk – uzņēmums) 2004.gada 1.novembrī bija noslēguši pakalpojuma līgumu par sadarbību līdz 2029.gada 31.decembrim atkritumu apsaimniekošanā un atkritumu apsaimniekošanas sistēmas pilnveidošanā un popularizēšanā Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā (turpmāk – pakalpojuma līgums).

Konkurences padome (turpmāk – padome) saņēma iesniegumu no privātpersonas par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzēja izvēles kārtību Jelgavas pilsētas teritorijā. Izvērtējot iesniegumā norādīto informāciju un pamatojoties uz Konkurences likuma 8.panta pirmās daļas 1.punktu, padome 2020.gada 3.septembrī ierosināja izpētes lietu „Par Konkurences likuma 13.panta pārkāpumu Jelgavas pilsētas pašvaldības un SIA „Jelgavas komunālie pakalpojumi" darbībās". Padome pārbaudīja pašvaldības un uzņēmuma darbības attiecībā uz sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā laika posmā no 2004. līdz 2020.gadam.

[2] Ar padomes 2021.gada 22.jūlija lēmumu Nr.18 (prot. Nr.45, 3.§) „Par pārkāpuma konstatēšanu, naudas soda uzlikšanu un lietas izpētes izbeigšanu daļā" (turpmāk – pārsūdzētais lēmums) pašvaldības darbībās konstatēts Konkurences likuma 13.panta pirmās daļas pārkāpums, tai uzlikts naudas sods 51 123 euro un izbeigta lietas izpēte daļā par Konkurences likuma 13.panta pirmās daļas pārkāpumu uzņēmuma darbībās. Pārsūdzētais lēmums pamatots šādi.

[2.1] Pašvaldība un uzņēmums atrodas dominējošā stāvoklī sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas pakalpojuma tirgū Jelgavas pilsētas administratīvā teritorijā.

[2.2] Dominējošā stāvokļa ļaunprātīga rīcība izpaudās izslēdzošā veidā, ietekmējot konkurenci konkrētajā tirgū. Pašvaldība sadarbībā ar uzņēmumu ir noslēgusi sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas tirgu Jelgavas pilsētas administratīvā teritorijā (turpmāk arī – konkrētais tirgus) vairāk nekā 15 gadu garumā.

Padome atzina, ka ir pietiekami pierādīt, ka pašvaldība, nepamatoti nododot ekskluzīvas tiesības konkrētajā tirgū vienam tirgus dalībniekam, ir izslēgusi citus potenciālos sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzējus, nedodot iespēju citiem tirgus dalībniekiem piedāvāt savus pakalpojumus. Nav nepieciešams vērtēt citus apstākļus ārpus noteiktā pārkāpuma pierādīšanas standarta, lai konstatētu dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu.

[2.3] Lai gan pašvaldība ir vairākuma akciju turētāja uzņēmumā, no sapulču protokoliem izriet, ka de facto tiek īstenota kopīga kontrole. Līdz ar to konkrētajā gadījumā pašvaldība neīsteno pilnīgu kontroli pār uzņēmumu in-house izņēmuma piemērošanai un pakalpojuma līguma noslēgšanai ar uzņēmumu.

[2.4] Lietā konstatētajos apstākļos sadzīves atkritumu pakalpojuma sniegšana atbilstoši in-house izņēmumam nav pamatota. Pašvaldība un uzņēmums noslēdza atkritumu apsaimniekošanas tirgu uz pēc iespējas ilgāku laika periodu, tādējādi nepamatoti kavējot konkrētā tirgus attīstību, liedzot atkritumu pakalpojuma saņēmējiem cenas un kvalitātes ziņā konkurētspējīgu pakalpojumu un konkurentiem iespēju konkurēt brīvā tirgus apstākļos.

[2.5] Tādējādi pašvaldība izvēlējās nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu, piemērojot in-house procedūru, bet faktiskajos apstākļos nepastāvēja visi normatīvajā regulējumā noteiktie kritēriji, kas pieļautu in-house izņēmuma piemērošanu un attiecīgi pieļautu in-house izņēmuma kārtā pašvaldībai paturēt pakalpojuma sniegšanu savā pilnīgā kontrolē (darbojoties tirgū kā caur savu pilnībā kontrolētu pašvaldības struktūrvienību). Attiecīgi pašvaldība, prettiesiski piemērojot in-house procedūru, ar pakalpojuma līgumu konkurences tiesību ietvarā prettiesiski noslēdza konkrēto tirgu brīvai konkurencei.

Fakts, ka pašvaldība par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzēju Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā ir izvēlējusies tieši uzņēmumu, kura dalībnieks ir pašvaldība, apliecina, ka pašvaldība ir nodevusi ekskluzīvas tiesības konkrētajā tirgū vienam tirgus dalībniekam, tādējādi izslēdzot citus potenciālos sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzējus, nedodot iespēju citiem tirgus dalībniekiem piedāvāt savus pakalpojumus.

Dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana šajā lietā izpaudusies kā pašvaldības rīcība, izvēloties pakalpojuma sniedzēju veidā, kas neatbilst normatīvajam regulējumam.

Uzņēmumam bez pašvaldības iniciatīvas un lēmuma slēgt pakalpojuma līgumu nebūtu iespējas iegūt dominējošo stāvokli sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas tirgū, noslēdzot tirgu konkurencei. Turklāt ļaunprātība konstatējama pašvaldības rīcībā, izvēloties atkritumu apsaimniekotāju neatbilstoši normatīvajam regulējumam, nevis ievērojot konkurences procedūru un rīkojot iepirkumu. Uzņēmuma rīcībā padome nesaskatīja dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, ņemot vērā tā iespējas ietekmēt veidu, kādā pašvaldība izvēlējās pakalpojuma nodošanu uzņēmumam. Savukārt pašvaldības darbības atbilst Konkurences likuma 13.panta pirmajā daļā noteiktā aizlieguma pārkāpuma tiesiskajam sastāvam.

[3] Pieteicēja vērsās apgabaltiesā ar pieteikumu par pārsūdzētā lēmuma atcelšanu, pieteikumu pamatojot šādi.

[3.1] Pašvaldības lēmums slēgt līgumu ar uzņēmumu kļūdaini interpretēts kā tirgus dalībnieka lēmums. Pašvaldība nav tirgus dalībniece, un tā nedarbojas privāto tiesību jomā. Pašvaldības pienākums ir organizēt sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, tātad arī lēmuma par pakalpojuma sniedzēja izvēli, piešķirot pakalpojuma sniegšanas tiesības, izriet no speciālajās tiesību normās noteiktajiem pienākumiem, pildot tās autonomo funkciju. Procedūras izvēle, kuras ietvaros tiek pieņemts lēmums par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas komersanta izvēli, un tās realizēšana ietilpst publisko tiesību jomā.

[3.2] Divpakāpju teorija pārsūdzētajā lēmumā ir piemērota, neņemot pienācīgi vērā nozari regulējošās tiesību normas. Veida, kādā padome piemērojusi divpakāpju teoriju, atbilstība Eiropas Savienības regulējumam būtu pārbaudāma, uzdodot prejudiciālo jautājumu Eiropas Savienības Tiesai, vai publiskas personas rīcība, piemērojot in-house procedūru, var tikt vērtēta kā tirgus dalībnieka rīcība, piešķirot publiskā pakalpojuma sniegšanas tiesības situācijā, kad nacionālās tiesību normas aizliedz publiskai personai pašai šo pakalpojumu sniegt, bet ne sabiedrības, kurai piešķirtas pakalpojuma sniegšanas tiesības un kuru

tā kontrolē, dibināšana, ne tās rīcība, sniedzot pakalpojumu saskaņā ar pakalpojuma līgumu, kas noslēgts atbilstoši pašvaldības lēmumam, nav atzīta par dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu.

[3.3] Pašvaldības lēmums slēgt līgumu ar uzņēmumu kļūdaini interpretēts kā tirgus dalībnieka lēmums, realizējot rīcības brīvību.

Ja privātpersonai ir radies tiesību aizskārums nepareizas iepirkuma procedūras piemērošanas gadījumā, tai ir tiesības vērsties pret iestādi, kas šo lēmumu ir pieņēmusi, bet nav piemērojams Konkurences likums, jo lēmumu nav pieņēmis tirgus dalībnieks.

Pārsūdzētajā lēmumā ir atspoguļots padomes viedoklis par to, ka, iespējams, pašvaldība nav korekti piemērojusi publisko iepirkumu regulējumu, taču, tā kā pārkāpums ir balstīts uz pašvaldības rīcības brīvības izmantošanu, kuras ietvaros ir mazināta konkurence, tad bija jākonstatē šo apgalvojumu pamatojoši pierādījumi, bet tādu pārsūdzētajā lēmumā nav. Tādējādi pārsūdzētajā lēmumā nav juridiski pietiekami pierādīta pārkāpumu veidojošo apstākļu esamība.

[3.4] Pārsūdzētajā lēmumā kļūdaini interpretēta pašvaldības kontrole uzņēmumā.

Pašvaldībai uzņēmumā pieder 51 procents kapitāldaļu, bet SIA „Kulk" – 49 procenti. Uzņēmuma dibināšanas līgums neparedz dalībniekiem papildu tiesības, kuras mazākuma dalībniekam piešķirtu papildu lēmumu pieņemšanas tiesības, kas neizriet no tam piederošo daļu skaita. Līdz ar to pašvaldībai tās 51 procents kapitāldaļu nodrošina izšķirošu kontroli pār uzņēmumu. Padome nav ņēmusi vērā pašvaldības iesniegtos pierādījumus par to, kā pašvaldība kontrolē uzņēmuma ikdienas darbību, stratēģiskos lēmumus un izmanto pašvaldības sociālo mērķu sasniegšanai. Nevērtējot šos faktus, citi lietā iegūtie fakti nav pietiekami kopīgas izšķirošas ietekmes konstatēšanai.

Uzņēmumam ir viens valdes loceklis, kuru nevar ievēlēt, ja pašvaldība tam nepiekrīt, bet kuru var atsaukt, ja pašvaldība iniciētu šādu procesu. Pašvaldību uzņēmumā pārstāv un lēmumus pieņem noteiktas amatpersonas, taču šīs amatpersonas nepārstāv savas intereses. Līdz ar to pirms lēmumu pieņemšanas tās šos lēmumus izdiskutē pašvaldībā, kā arī likumā noteiktos gadījumos tiek pieņemts domes lēmums pirms dalībnieku sapulces. Visiem lēmumiem un to saturam saskaņā ar likumu ir jābūt zināmam iepriekš. Minētais izskaidro, kādēļ uzņēmuma dalībnieku sapulcēs nenotiek diskusijas vai netiek izskatīti iepriekš nepaziņoti jautājumi un pieņemti lēmumi. Pašvaldībai ir vienpersoniska izšķiroša ietekme uzņēmumā, un tās kontrole pār uzņēmumu ir tāda, kas atbilst tās kontrolei pār pašvaldības struktūrvienībām, un lielākā daļa darbību tiek veiktas kopā ar pašvaldību, tās uzdevumā un kontrolē (pilnīga kontrole). Līdz ar to pašvaldībai bija tiesības slēgt pakalpojuma līgumu ar uzņēmumu saskaņā ar in-house principu.

Padome nav ņēmusi vērā judikatūru, kas apstiprina pašvaldības apsvērumus.

[3.5] Pārsūdzētajā lēmumā kļūdaini noteikts apgrozījums, no kura aprēķināms naudas sods. Ja pārsūdzētais lēmums daļā par pārkāpuma konstatēšanu būtu tiesisks, padome ir pieļāvusi kļūdu naudas soda aprēķinā. Padome naudas sodu aprēķināja no pašvaldības 2020.gada apgrozījuma, ko veido pašvaldības saimnieciskā darbība 407 516 euro apmērā, un no uzņēmuma 2020.finanšu gada apgrozījuma atbilstoši pašvaldības kapitāldaļu apmēram (51 procents) 2 026 894 euro apmērā.

Pašvaldības ieskatā padomei, ņemot vērā tās apsvērumus pārsūdzētajā lēmumā, nebija tiesiska pamata naudas soda aprēķinā iekļaut SIA „Jelgavas komunālie pakalpojumi" 2020.finanšu gada apgrozījumu atbilstoši pašvaldības kapitāldaļu apmēram. Tā kā lieta pret uzņēmumu ir izbeigta, jo tās rīcībā netika konstatēts pārkāpums, arī naudas soda aprēķinā nav iekļaujams uzņēmuma apgrozījums. Tādēļ pārsūdzētais lēmums daļā par piemēroto naudas sodu pašvaldības ieskatā ir prettiesisks un atceļams.

[4] Paskaidrojumos tiesai padome norādīja, ka pieteikums nav pamatots.

[5] Tiesas sēdē pieteicējas pārstāves pieteikumu uzturēja uz pieteikumā minētajiem motīviem, bet padomes pārstāves pieteikumu neatzina uz pārsūdzētajā lēmumā
motīviem.

Motīvu daļa

[6] Pārbaudījusi lietas materiālus, novērtējusi lietā esošos pierādījumus kopsakarā ar administratīvā procesa dalībnieku paskaidrojumiem, Administratīvā apgabaltiesa atzīst, ka pieteikums nav pamatots.

[7] Apgabaltiesa konstatē, ka padome lietā ir noteikusi pareizu konkrēto tirgu – sadzīves atkritumu savākšana un pārvadāšana Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā. Pašvaldība nav izteikusi iebildumus par padomes apsvērumiem par konkrēto tirgu.

[8] Pašvaldības ieskatā tā ir tiesiski pildījusi savu autonomo funkciju publisko tiesību jomā organizēt sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, tostarp arī pieņemot lēmumu par pakalpojuma sniedzēja izvēli. Pašvaldība nepiekrīt, ka tā izskatāmajā lietā ir atzīstama par tirgus dalībnieku, kas darbojas privāto tiesību jomā. Apgabaltiesa šiem pašvaldības apsvērumiem nepiekrīt.

[9] Konkurences likuma 1.panta 1.punkts noteic, ka dominējošais stāvoklis ir tirgus dalībnieka vai vairāku tirgus dalībnieku ekonomisks (saimniecisks) stāvoklis konkrētajā tirgū, ja dalībnieks vai dalībnieki spēj ievērojami kavēt, ierobežot vai deformēt konkurenci jebkurā konkrētajā tirgū pietiekami ilgā laika posmā, darbojoties pilnīgi vai daļēji neatkarīgi no konkurentiem, klientiem, piegādātājiem vai patērētājiem.

Pašvaldība pēc būtības neapstrīd padomes konstatētos faktus par atkritumu apsaimniekošanas modeli konkrētajā tirgū.

Pārsūdzētajā lēmumā ir secināts, ka pašvaldībai ir administratīva vara vienpersoniski kontrolēt un ietekmēt sadzīves atkritumu apsaimniekošanas procesus Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā, tostarp atkritumu savākšanu un pārvadāšanu. Pašvaldība, izvēloties atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzēju, ir izvēlējusies īstenot atkritumu apsaimniekošanu, kas ietver arī savākšanu un pārvadāšanu, piemērojot in-house principu. Tā rezultātā kopš 2004.gada sadzīves atkritumu apsaimniekošanas, tostarp savākšanas un pārvadāšanas pakalpojumus, veica uzņēmums.

Nav strīda, ka uzņēmumam bija ekskluzīvas tiesības apsaimniekot sadzīves atkritumus Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā.

Apgabaltiesa atzīst par pamatotiem padomes secinājumus, ka uzņēmuma nodrošinātais atkritumu savākšanas un pārvadāšanas pakalpojums nebija aizstājams un ka Jelgavas pilsētas iedzīvotājiem nebija izvēles iespēju attiecībā uz atkritumu apsaimniekotāju.

Šādos apstākļos pareizs ir padomes secinājums, ka pašvaldība un uzņēmums atradās dominējošā stāvoklī Konkurences likuma 1.panta 1.punkta izpratnē sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas pakalpojuma tirgū Jelgavas pilsētas administratīvā teritorijā.

[10] Lietas dalībniekiem atšķiras viedoklis par pašvaldības atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzēja izvēles procesa tiesiskumu.

Apgabaltiesa norāda, ka pašvaldība darbojas publisko tiesību jomā, saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām" 15.panta pirmās daļas 1.punktu nodrošinot savu autonomo funkciju organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus. Padome nav apšaubījusi to, ka pašvaldībai vispārīgi ir no tiesību normām izrietoša rīcības brīvība izvēlēties veidu, kā nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu savā administratīvajā teritorijā: izvēloties pakalpojumu sniedzēju iepirkuma procedūrā, privātās publiskās partnerības procesā vai in-house procedūrā.

Lietā nav strīda par to, ka pašvaldība nepiemēroja iepirkuma procedūru, bet, pamatojoties uz tobrīd spēkā esošā likuma „Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām" 4.panta pirmās daļas 6.punktā paredzēto izņēmumu, 2004.gadā bez konkursa vienpersoniski izvēlējās uzņēmumu par pakalpojuma sniedzēju konkrētajā tirgū. 2004.gadā noslēdzot pakalpojuma līgumu ar pašvaldību, uzņēmums veica sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Jelgavas pilsētas administratīvā teritorijā un bija vienīgais atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma nodrošinātājs konkrētajā tirgū.

[11] Konkurences likuma 13.panta pirmā daļa noteic, ka jebkuram tirgus dalībniekam, kas atrodas dominējošā stāvoklī, ir aizliegts jebkādā veidā ļaunprātīgi to izmantot Latvijas teritorijā. Dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana var izpausties arī kā: 1) atteikšanās slēgt darījumu ar citu tirgus dalībnieku vai grozīt darījuma noteikumus bez objektīvi attaisnojoša iemesla, tajā skaitā netaisnīga un nepamatota atteikšanās piegādāt preces vai sniegt pakalpojumus; 2) preču ražošanas vai realizācijas apjomu, tirgu vai tehniskās attīstības ierobežošana bez objektīvi attaisnojoša iemesla par sliktu patērētājam; 3) tādu noteikumu izvirzīšana, kuri darījuma slēgšanu, grozīšanu vai izbeigšanu ar citu tirgus dalībnieku padara atkarīgu no tā, vai šis tirgus dalībnieks uzņemas

papildu saistības, kuras pēc būtības un pēc komerciālā lietojuma neattiecas uz konkrēto darījumu; 4) netaisnīgu pirkšanas vai pārdošanas cenu vai citu netaisnīgu tirdzniecības noteikumu tieša vai netieša uzspiešana vai piemērošana; 5) nevienādu noteikumu piemērošana ekvivalentos darījumos ar citu tirgus dalībnieku, radot tam konkurences ziņā nelabvēlīgākus apstākļus.

Pašvaldība atsaucās uz virkni Eiropas Savienības Tiesas nolēmumu, no kuriem tās ieskatā izriet, ka publiskas personas rīcība, piemērojot in-house procedūru (kas prezumē publiskas personas kā dalībnieka ietekmi pakalpojuma sniedzējā), ir vērtēta kā iestādes, nevis tirgus dalībnieka rīcība, attiecīgi paredzot veidu, kādā privātpersonai ir tiesības aizsargāt savas intereses, ja tās ieskatā in-house procedūras piemērošana šīs intereses ir aizskārusi, un valsts pienākumu šīs tiesības aizsargāt, piemērojot publiskā iepirkuma, nevis konkurences tiesību regulējumu. Pašvaldība norādīja, ka atbilstoši judikatūrai publiskas personas rīcība netiek vērtēta atbilstoši konkurences tiesību regulējumam (tādējādi tā nav atzīstama par tirgus dalībnieka rīcību), jo īpaši, ja publiskā iepirkuma regulējums, kurā tostarp ietilpst in-house procedūra, tiek piemērots situācijā, kad pakalpojuma sniedzējs tiek izvēlēts, nodrošinot publiskā pakalpojuma, tostarp sadzīves atkritumu savākšanas, pārvadāšanas un likvidēšanas pakalpojuma, pieejamību, proti, publiska persona nav tiešais pakalpojuma saņēmējs. Pašvaldības ieskatā tās lēmumu nav tiesiska pamata vērtēt kā tirgus dalībnieka lēmumu un tikai Konkurences likuma mērķa tvērumā.

Apgabaltiesa turpmāk minēto iemeslu dēļ piekrīt pārsūdzētā lēmuma argumentiem, ka pašvaldība ir uzskatāma par tirgus dalībnieku Konkurences likuma izpratnē un minētā likuma ietvaros tās rīcība ir vērtējama, un tās darbībās ir konstatējams Konkurences likuma 13.panta pirmās daļas 2.punkta pārkāpums jeb aizliegta izslēdzoša rīcība, proti, tirgus ierobežošana bez objektīvi attaisnojoša iemesla par sliktu patērētājam.

[12] Apgabaltiesa atzīst, ka pārsūdzētajā lēmumā ir pareizi un pietiekami pamatots, ka pašvaldība, noslēdzot tirgu konkurencei, rīkojās kā tirgus dalībnieks. Saskaņā ar divpakāpju teoriju pašvaldības rīcība, izvēloties, kā nodrošināt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu savā administratīvajā teritorijā, turklāt pašai iesaistoties pakalpojuma sniegšanā, ir darbība privāttiesību jomā jeb divpakāpju teorijas otrajā pakāpē. Pašvaldības argumenti par tās rīcības brīvības ierobežošanu nav pamatoti. Padome pamatoti ir ņēmusi vērā divpakāpju teoriju, lai nošķirtu pašvaldības publiski tiesisko darbību no privāttiesiskās, un pamatoti vērtējusi pašvaldības rīcību tieši privāttiesiskajā jomā. Līdz ar to pārsūdzētais lēmums nav vērtējams kā prettiesiska iejaukšanās pašvaldības rīcības brīvībā.

Apgabaltiesa piekrīt padomes viedoklim, ka pašvaldības argumenti par divpakāpju teoriju nav pareizi. Pašvaldība otrajā pakāpē izvēlas veidu, kādā nodrošināt pakalpojumu galalietotājiem, proti, rīkojot iepirkumu, slēdzot līgumu pašvaldības ietvaros, vai organizējot apsaimniekošanu in-house procedūrā. Pārsūdzētajā lēmumā ir nevis analizēts veids, kā uzņēmums sniedz pakalpojumu, bet gan vērtēta pašvaldības rīcība, kuras rezultātā konkrētais tirgus tika noslēgts konkurencei un pašvaldības kapitālsabiedrība varēja sniegt pakalpojumus bez konkurences spiediena.

Apgabaltiesa atzīst par pareiziem padomes apsvērumus, ka pašvaldība atbilstoši savai autonomajai funkcijai organizēt iedzīvotājiem sadzīves atkritumu apsaimniekošanu ir atbildīga par to, vai iedzīvotājiem tiks nodrošināta pieeja pakalpojumiem (pirmā – publiski tiesiskā pakāpe), savukārt, nosakot to, kā norādītie pakalpojumi tiks sniegti, pašvaldība vispārīgi var rīkoties gan publiski tiesiski, gan privāttiesiski. Gadījumā, ja pašvaldība pati iesaistās pakalpojumu sniegšanā, pakalpojuma sniegšanas veids attiecas uz otro pakāpi un ir uzskatāms, ka pašvaldība rīkojusies privāttiesiski. Tādējādi izskatāmajā lietā pašvaldība darbojās kā tirgus dalībnieks, izvēloties sniegt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu savā administratīvajā teritorijā in-house procedūras ietvaros, slēdzot līgumu ar kapitālsabiedrību, kuras daļu turētāja ir pašvaldība.

Attiecībā par atbilstošas judikatūras izmantošanu savu apsvērumu pamatošanai apgabaltiesa piekrīt padomes norādītajam paskaidrojumā tiesai, ka ir jānošķir gadījumi, kad tiesa ir vērtējusi tikai publiskas personas rīcības atbilstību publisko iepirkumu regulējumam (gadījumi, kad iestāde rīkojusies publiski tiesiski), un gadījumus, kad tiesai jāvērtē publiskas personas kā tirgus dalībnieka rīcības atbilstību konkurences tiesībām. Konkrētajā gadījumā būtiski, ka pašvaldība ir ļaunprātīgi izmantojusi savu dominējošo stāvokli, jo tā aizsargājusi savu tirgus varu konkrētajā tirgū, pārkāpjot publisko iepirkumu regulējumu. „In-house procedūra" ir iepirkumu tiesību termins, bet terminu „tirgus dalībnieks" izmanto tieši konkurences tiesībās (sk., piem., Eiropas Savienības Tiesas 1984.gada 12.jūlija lēmumu Nr.170/83 Hydrotherm v. Compact), attiecīgi Eiropas Savienības Tiesas spriedumos, kuros vērtēta publiskas iestādes rīcība pirmajā – publiski tiesiskajā pakāpē –, tiesa nav sniegusi jēdziena „tirgus dalībnieks" interpretāciju. Izmantojot divpakāpju teoriju, pārsūdzētajā lēmumā padome nošķīra publiskās personas publisko rīcību un vērtēja pašvaldības rīcību tieši otrajā pakāpē, pierādot pašvaldības rīcību kā tirgus dalībniekam, ņemot vērā pašvaldības saimniecisko darbību.

Padome, piemērojot divpakāpju teoriju, otrajā pakāpē konstatēja pašvaldības saimniecisko darbību jeb privāttiesisku darbību. Tādējādi, pretēji pieteicējas viedoklim, padome neiejaucās pašvaldības rīcības brīvībā un vērtēja pašvaldības rīcības atbilstību konkurences tiesībām tikai otrajā – privāttiesiskajā pakāpē. Pārsūdzētajā lēmumā ir atsauce uz Senāta 2015.gada 23.janvāra spriedumu lietā Nr.SKA-17/2015 (Lobbel lieta), kurā Senāts atzina, ka pašvaldībai ir rīcības brīvība izvēlēties vienu no likumā noteiktajiem veidiem, kā nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu savā administratīvajā teritorijā – sniegt pakalpojumu saviem spēkiem, uzdot pašvaldības komersantam vai nolīgt privātpersonu nodibinātus komersantus. Pēdējā gadījumā pašvaldība to var darīt iepirkuma procedūras vai publiskās un privātās partnerības veidā (sk. minētā sprieduma 14.punktu). Vienlaikus, lai piemērotu in-house procedūru, jāizpildās likumā noteiktajiem nosacījumiem, tostarp pašvaldības pilnīgai kontrolei pār kapitālsabiedrību, kas nav iespējama, ja kapitālsabiedrības daļas pieder privātam uzņēmumam. Izskatāmajā lietā padomes konstatētā pašvaldības ļaunprātība izpaudās nevis pašvaldības lēmumā darboties rīcības brīvības ietvaros, bet gan –izvēloties piemērot procedūru, ko tā tiesiski nevarēja piemērot.

[13] Apgabaltiesa atzīst par pamatotiem padomes apsvērumus, ka pašvaldība sadarbībā ar uzņēmumu ir prettiesiski noslēgusi konkrēto tirgu – sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas tirgu Jelgavas pilsētas administratīvā teritorijā, turklāt ilgstoši – faktiski vairāk nekā 15 gadu garumā (nosakot naudas soda apmēru, ņemts vērā periods no 2013.gada 1.jūlija jeb pārkāpuma ilgums nepilni septiņi gadi). Tas ir atstājis negatīvas sekas konkurencei, liedzot citiem tirgus dalībniekiem iespēju ienākt tirgū.

Apgabaltiesa nesaskata kļūdas padomes secinājumos par pārkāpuma pierādīšanas standartu. Tā kā pašvaldības dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana ir notikusi izslēdzošā veidā, pareizs ir padomes, tostarp atsaucoties uz atbilstošu tiesu praksi, secinājums, ka ir pietiekami pierādīt, ka pašvaldība, nepamatoti nododot ekskluzīvas tiesības konkrētajā tirgū vienam tirgus dalībniekam, ir izslēgusi citus potenciālos sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzējus. No pārkāpuma konstatēšanas viedokļa ir pietiekami, ka dominējošo stāvokli baudošs tirgus dalībnieks izmanto savu stāvokli ar tādām metodēm, kuras tas brīvas konkurences apstākļos neizmantotu, un šāda izmantošana ir bijusi objektīvi piemērota tirgus ietekmēšanai un brīvas ekonomiskās sāncensības vājināšanai (sal. sk. Senāta 2011.gada 7.februāra sprieduma lietā Nr.SKA-17/2011 15.punktu). Apgabaltiesa uzskata, ka padome pareizi norādīja, ka tādējādi nav nepieciešams vērtēt dominējošā stāvoklī esošā tirgus dalībnieka darbību mērķi vai sekas plašāk, jo to pamato dominējošā stāvoklī esošā tirgus dalībnieka īpašā atbildība par brīvu konkurenci tirgū un to, lai, nodrošinot savas intereses, tiktu ievērots taisnīgs līdzsvars un samērīgums (sk., piem., Senāta 2016.gada 14.septembra sprieduma lietā Nr.SKA-461/2016 (Latvijas Gāzes lieta) 10.punktu). Izrietoši pareizs ir padomes secinājums, ka, lai konstatētu dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, nav nepieciešams ārpus minētā pārkāpuma pierādīšanas standarta vērtēt vēl citus apstākļus.

[14] Konkurences likuma 6.pantā uzskaitīti padomes uzdevumi, tostarp pirmās daļas 1.punktā noteikts, ka padome uzrauga, kā tiek ievērots tirgus dalībnieku dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas un vienošanās aizliegums, kas noteikts šajā likumā, citos normatīvajos aktos un starptautiskajos līgumos.

Pretēji pašvaldības ieskatam apgabaltiesa secina, ka apstāklis, ka uz konkrēto situāciju attiecas arī nozares tiesiskais regulējums, kura piemērošanu uzrauga nozares uzraugs, neizslēdz Konkurences likuma 13.panta piemērošanu, ja tiek konstatēts dominējošais stāvoklis konkrētajā tirgū. Apgabaltiesa norāda, ka, konstatējot iespējamu pārkāpumu konkurences jomā, padomei ir pienākums rīkoties atbilstoši savai Konkurences likumā noteiktajai kompetencei, veicot izpētes procedūru un izdodot administratīvo aktu par pārkāpuma konstatēšanu, ja tam ir pamats. Padome ir vienīgā kompetentā iestāde valsts pārvaldes iestāžu sistēmā, kurai piekrīt tirgus uzraudzība, nodrošinot brīvas konkurences principu ievērošanu, jebkurā tautsaimniecības nozarē (sk., piem., Senāta 2016.gada 14.septembra lēmuma lietā Nr.SKA-461/2016 (Latvijas Gāzes lieta) 7.punktu).

Apgabaltiesa arī nepiekrīt pašvaldības argumentiem, ka padomei lieta bija jāvērtē saskaņā ar Konkurences likuma 14.1pantu. Minētais pants noteic, ka tiešās pārvaldes un pastarpinātās pārvaldes iestādei, kā arī kapitālsabiedrībai, kurā publiskai personai ir izšķiroša ietekme, aizliegts ar savu darbību kavēt, ierobežot vai deformēt konkurenci, kas var izpausties arī kā: 1) tirgus dalībnieku diskriminācija, radot atšķirīgus konkurences apstākļus; 2) priekšrocību radīšana kapitālsabiedrībai, kurā publiskai personai ir tieša vai netieša līdzdalība; 3) darbības, kuru dēļ cits tirgus dalībnieks ir spiests atstāt kādu konkrēto tirgu vai tiek apgrūtināta potenciāla tirgus dalībnieka iekļūšana vai darbība tirgū (pirmā daļa). Lai nodrošinātu šā panta pirmās daļas ievērošanu, padome veic

pārrunas ar tiešās pārvaldes un pastarpinātās pārvaldes iestādi, kā arī kapitālsabiedrību, kurā publiskai personai ir izšķiroša ietekme (otrā daļa). Lietu par iespējamo rīcības neatbilstību šā panta pirmās daļas prasībām padome izmeklē un izskata saskaņā ar šajā likumā paredzēto pārkāpumu izmeklēšanas un izskatīšanas kārtību (trešā daļa). Vienlaikus panta ceturtā daļa noteic, ka šo pantu piemēro, ciktāl konkrētā darbība tieši neizriet no citos likumos noteiktajām prasībām vai nav piemērojams šā likuma 13.pants.

Tā kā lietā ir piemērojams Konkurences likuma 13.pants, padomei pašvaldības rīcība nebija jāvērtē minētā likuma 14.1panta kontekstā, kā to nepamatoti uzskata pašvaldība.

[15] Apgabaltiesa piekrīt padomes vērtējumam, kas tostarp balstīts attiecināmā judikatūrā, ka nav pamata atzīt, ka pašvaldībai bija pilnīga kontrole pār uzņēmumu, lai uzskatītu, ka pašvaldība, izvēloties konkrētā pakalpojuma sniedzēju, ir tiesiski piemērojusi in-house izņēmuma procedūru.

Lietā nav strīda par padomes konstatēto faktu, ka kopējais uzņēmuma pamatkapitāls ir 16 667 kapitāla daļas, no kurām 8500 pieder pašvaldībai (51 procents) un 8167 (49 procenti) pieder privāto tiesību juridiskajai personai SIA „Kulk". Tādējādi uzņēmumam ir piesaistīts privātais kapitāls.

Lai konstatētu pilnīgu publiskas personas kontroli pār uzņēmumu un būtu piemērojams in-house princips, jāizpildās diviem kritērijiem. Pirmkārt, iestādei jāīsteno tāda kontrole pār konkrēto uzņēmumu, kas līdzīga kontrolei, kāda iestādei ir savās struktūrvienībās, un tajā pat laikā uzņēmuma lielākā daļa darbību tiek veikta kopā ar kontrolējošo iestādi (Eirpas Savienības Tiesas 1999.gada 18.novembra sprieduma Teckal lietā C-107/98 50.punkts). Otrkārt, uzņēmumā nedrīkst būt jebkāda privāta kapitāla piesaiste, jo privāta uzņēmuma dalība, pat ja tā ir mazākumā, izslēdz līgumslēdzējas iestādes iespēju kontrolēt šo uzņēmējsabiedrību tādā veidā, kādā tā kontrolē pašas struktūrvienības. Jebkāda privāta kapitāla piesaiste uzņēmumam notiek privātu interešu vārdā, un tai ir pavisam atšķirīgi mērķi. Padome pamatoti norādīja, ka arī valsts līguma piešķiršana uzņēmumam ar jauktu (privātu un publisku) kapitālu, neizsludinot konkursu, apdraudētu Eiropas Padomes 1992.gada 18.jūnija Direktīvā 92/50/EEK par procedūru koordinēšanu valsts pakalpojumu līgumu piešķiršanai (turpmāk – direktīva 92/50/EEK) minēto mērķi nodrošināt brīvu un netraucētu konkurenci, kā arī principu, kas paredz vienlīdzīgu attieksmi pret visām ieinteresētajām pusēm, ciktāl šāda procedūra sniegtu privātajam uzņēmumam, kas piedalās minētajā uzņēmējsabiedrībā ar savu kapitālu, priekšrocības attiecībā pret tā konkurentiem (Eiropas Savienības Tiesas 2005.gada 11.janvāra sprieduma Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH lietā C-26/03 49.–51.punkts). Minētie kritēriji vēlāk ieviesti arī Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvā 2014/24/ES (turpmāk – Publisko iepirkumu direktīva) un Publisko iepirkumu likumā. Minētās direktīvas 12.panta pirmās daļas „c" punkts un Publisko iepirkumu likuma 4.panta pirmās daļas 3.punkts noteic, ka in-house izņēmums veidojas tikai tad, ja kontrolētajai juridiskajai personai nav tiešas privāta kapitāla līdzdalības.

Tā kā uzņēmuma 49 procenti kapitāldaļu pieder privātam kapitāldaļu turētājam, tas izslēdz pilnīgu pašvaldības kontroli pār uzņēmumu un in-house principa piemērošanu atbilstoši otrajam kritērijam. Apgabaltiesa neatrod tiesisku pamatu atkāpties no šīs nostājas, kas ietverta direktīvās un attiecīgi Eiropas Savienības dalībvalstu nacionālo tiesību aktos, kā arī nostiprināta judikatūrā.

Privāta kapitāla piesaistes fakts jau pats par sevi izslēdz iestādes iespēju kontrolēt šo uzņēmējsabiedrību tādā veidā, kādā tā kontrolē pašas struktūrvienības. Pašvaldība nav pierādījusi (un apgabaltiesas ieskatā to nav iespējams objektīvi pierādīt), ka privāta kapitāla piesaiste uzņēmumam nenotiek privātu interešu vārdā.

Iepirkuma līguma piešķiršana uzņēmumam, kurā ir gan privāts, gan publisks kapitāls, neizsludinot iepirkuma procedūru, apdraud direktīvas 92/50/EEK mērķi nodrošināt brīvu un netraucētu konkurenci, kā arī vienlīdzīgas attieksmes principu pret visām ieinteresētajām pusēm, dodot priekšroku privātajam uzņēmumam attiecībā uz tā konkurentiem (piem., Eiropas Savienības Tiesas 2005.gada 11.janvāra sprieduma Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH lietas C-26/03 50.–51.rindkopa).

Pārsūdzētajā lēmumā, atsaucoties arī uz Iepirkumu uzraudzības biroja lietā izteikto viedokli, pareizi secināts, ka Eiropas Savienības Tiesas noteiktie kritēriji un nacionālais publisko iepirkumu regulējums ir tulkojams, ņemot vērā Publisko iepirkumu direktīvas preambulas 32.apsvērumu, proti, ka in-house izņēmumu nevajadzētu attiecināt uz situācijām, kad privātam ekonomikas dalībniekam ir tieša līdzdalība kontrolētās juridiskās personas kapitālā, jo šādos apstākļos publiskā līguma piešķiršana bez konkursa procedūras šim privātajam ekonomikas dalībniekam, kuram ir līdzdalība kontrolētās juridiskās personas kapitālā, dotu nepamatotas priekšrocības attiecībā pret viņa konkurentiem.

Šādos apstākļos pašvaldības apsvērumiem par to, ka, neraugoties uz privāto partnerību uzņēmumā, pašvaldībai faktiski ir pilnīga kontrole pār uzņēmumu, no tiesību viedokļa, apsverot in-house izņēmuma piemērošanu konkrētajos apstākļos, nav būtiskas nozīmes. Pārsūdzētajā lēmumā šie pieteicējas argumenti ir motivēti atspēkoti.

[16] Pārsūdzētajā lēmumā padome ir arī analizējusi pašvaldības apsvērumus un iesniegtos pierādījumus par to, vai tā faktiski īsteno vienpersonisku izšķirošu ietekmi pār uzņēmumu. Padome pašvaldības apsvērumiem nepiekrita, tostarp ņemot vērā, ka uzņēmuma dalībnieku sapulcēs visi lēmumu ilgstošā laika periodā – 12 gadus – tika pieņemti vienbalsīgi, abu dalībnieku atkarību vienam no otra u.c., kas kopumā norāda uz ciešu uzņēmuma un SIA „Kulk" saistību un kopīgu izšķirošo ietekmi, ko pār uzņēmumu īsteno pašvaldība un privātais partneris, kopīgi pieņemot lēmumus, kas ir izdevīgi privātā partnera saimnieciskajai darbībai.

Apgabaltiesa nesaskata kļūdas padomes apsvērumos, tā savā vērtējumā tostarp ir izmantojusi Eiropas Komisijas uz izskatāmās lietas apstākļiem attiecināmas atziņas.

Pašvaldība uzsver, ka faktiski tai nav vajadzīga otra dalībnieka balss, lai pieņemtu lēmumu, un nav paredzētas veto tiesības mazākuma dalībniekam, un 51 procents kapitāldaļu nodrošina pašvaldības izšķirošu kontroli uzņēmumā, kastās ieskatā atbilst pašvaldības kontrolei pār tās struktūrvienībām.

Tomēr padome lietā konstatēja, ka uzņēmuma dalībnieku sapulcēs lēmumi tika pieņemti vienbalsīgi, un tas norāda uz pašvaldības un SIA „Kulk" kopīgu izšķirošu kontroli pār uzņēmumu. Pašvaldība lietā nav pierādījusi pretējo. Pareiza ir padomes atsauce, ka izšķirošas ietekmes konstatēšana konkurences tiesībās izriet no tirgus dalībnieka jēdziena.

Apgabaltiesa uzskata, ka padome ir pareizi novērtējusi SIA „Kulk" ietekmi uzņēmumā. Fakts, ka minētais komersants sniedz pakalpojumus, pamatojoties uz iepirkumu procedūras rezultātā slēgtiem līgumiem, nemaina secinājumu, ka tas ir būtisks darījumu partneris uzņēmumam. SIA „Kulk" zinātība un resursi, kas nepieciešami uzņēmuma darbības īstenošanai, arī norāda uz uzņēmuma faktisku atkarību no SIA „Kulk". Padome pārsūdzētajā lēmumā ir pareizi pamatojusi, ka mazākumakcionāra pienesums kopuzņēmumam var liecināt par kopīgu izšķirošu ietekmi. Padome konstatēja, un pašvaldība nav pamatojusi pretējo, ka SIA „Kulk" konkrētajā tirgū darbojās jau ilgstoši un 30 procenti uzņēmuma apgrozījuma 2016.–2019.gadā veidoja tieši to savstarpējie darījumi, kas norāda, ka uzņēmuma darbība bija acīmredzami saistīta un atkarīga no SIA „Kulk".

Padome lietā citstarp ir ieguvusi pierādījumus, ka uzņēmums līzingu varēja noformēt privāti bez pašvaldības līdzdalības, ko apliecina 2018.gada 29.jūnija līzinga līgums Nr.215870, kas noslēgts starp SIA „Swedbank Līzings" kā līzinga kompāniju un uzņēmumu kā pircēju (sk. lietas materiālu PDF faila (lietas 2.sējuma 6.lapa) 18.–28.lapu).

Izvērtējot uzņēmuma dalībnieku sapulces protokolus, padome pareizi konstatēja, ka dalībnieku sapulcēs piedalījās uzņēmuma dalībnieku likumiskie pārstāvji no pašvaldības un no SIA „Kulk", kā arī uzņēmuma /amats/ /pers. E/. Dalībnieku sapulcēs tika apspriesti jautājumi par finanšu līdzekļu piesaisti un izlietojumu, un sapulces vadīja un informāciju izklāstīja tieši /pers. E/. Priekšlikumus arī sniedza tieši /pers. E/. Padome pamatoti secināja, ka pārējie uzņēmuma dalībnieki tikai ar tiem iepazinās, akceptēja vai iebilda. Visi dalībnieku sapulču protokolu lēmumi tika atbalstīti ar 100 procentu balsojumu no abu uzņēmuma dalībnieku puses.

Apgabaltiesa piekrīt padomes secinājumam, ka vienbalsīga lēmumu pieņemšana norāda uz kopīgām interesēm, un tas liecina par kopīgu kontroli. Pašvaldība minēto secinājumu nav atspēkojusi ar objektīviem argumentiem.

Padomes konstatētie fakti liecina arī par uzņēmuma dalībnieku atkarību vienam no otra, ko pašvaldība nav atspēkojusi. Padome citstarp konstatēja, ka SIA „Kulk" bija viens no uzņēmuma galvenajiem piegādātājiem. Savstarpējo darījumu apjoms (euro, bez PVN) starp uzņēmumu un SIA „Kulk" laika periodā no 2016.gada līdz 2019.gadam bija šāds: 2016.gadā – 978 551 euro, 2017.gadā – 967 526 euro, 2018. gadā – 1,03 miljoni euro un 2019. gadā – 1,14 miljoni euro. Četros gados uzņēmuma un saistītās personas SIA „Kulk" savstarpējie darījumi veidoja virs 30 procentiem no uzņēmuma kopējā gada neto apgrozījuma.

Padome arī pamatoti secināja, lai gan specializēto atkritumu savākšanas mašīnu iegāde uzņēmuma īpašumā būtu bijusi būtiski izdevīgāka, tomēr uzņēmums to nomāja no SIA „Kulk". Arī tas faktiski norāda uz ciešo uzņēmuma un SIA „Kulk" saistību un kopīgo izšķirošo ietekmi, ko pār uzņēmumu īsteno pašvaldība un SIA „Kulk", kopīgi pieņemot lēmumus, kas nešaubīgi ir izdevīgi SIA „Kulk" saimnieciskajai darbībai.

Tādējādi, neraugoties uz to, ka pašvaldība bija vairākuma akciju turētājs uzņēmumā, padomes konstatētie fakti, tostarp vismaz 12 gadus pastāvējusī

vienbalsīgā lēmumu pieņemšana uzņēmumā, apstiprina, ka uzņēmumā faktiski tika īstenota kopīga kontrole.

Vienlaikus jāatceras, kā tika norādīts iepriekš, in-house izņēmuma gadījumā ir jāizpildās diviem kumulatīviem kritērijiem. Līdz ar to fakts, ka uzņēmumā ir piesaistīts privāts kapitāls (neizpildās viens no kritērijiem), jau pats par sevi ir pietiekams, lai atzītu, ka konkrētajā gadījumā pašvaldība no tiesību viedokļa neīsteno pilnīgu kontroli pār uzņēmumu in-house izņēmuma piemērošanai un pakalpojuma līguma noslēgšanai ar uzņēmumu.

[17] Lai arī pašvaldība piekrita, ka Eiropas Savienības Tiesas praksē ir nostiprinājies princips, ka publiskā kapitāla esamība sabiedrībā nodrošina in-house procedūras korektu piemērošanu, vienlaikus pašvaldības ieskatā nav pamata uzskatīt, ka Eiropas Savienības Tiesas prakse pilnībā izslēgtu, novērtējot faktiskos un tiesiskos apsvērumus konkrētā lietā, in-house procedūras piemērošanu arī situācijā, kāda vērtēta pārsūdzētajā lēmumā. Ja likumdevējs būtu vēlējies noteikt in-house procedūras kritēriju – daļas 100 procenti pieder publiskai personai –, šāds kritērijs pašvaldības ieskatā tiesību normās būtu iekļauts, taču likumdevējs ir izvēlējies paredzēt kontroles kritēriju. Pašvaldība uzskatīja, lai nodrošinātu vienotu tiesību normu piemērošanu, ir nepieciešams uzdot jautājumus Eiropas Savienības Tiesai par to, vai, ņemot vērā konkrētās lietas apstākļus un tiesisko regulējumu, ir pamatoti uzskatīt, ka in-house procedūru pašvaldībai nebija tiesību piemērot.

Apgabaltiesa secina, ka pašvaldība pēc būtības vēlas panākt Eiropas Savienības Tiesas vērtējumu par to, vai konkrētās lietas ietvaros pašvaldība pareizi piemēroja jeb vai tā drīkstēja piemērot tieši tādu in-house procedūru. Tomēr tas ir izskatāmās administratīvās lietas vērtējamais pamatjautājums. Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 104.1pantam tiesa Eiropas Savienības tiesību normās paredzētajos gadījumos uzdod jautājumu Eiropas Savienības Tiesai par Eiropas Savienības tiesību normas interpretāciju vai spēkā esamību prejudiciāla nolēmuma taisīšanai. Pašvaldība nav pamatojusi, ka prejudiciāls nolēmums lietā ir nepieciešams par Eiropas Savienības tiesību normas interpretāciju vai spēkā esamību. Savukārt par in-house procedūras piemērošanu tad, ja ir arī privāta kapitāla iesaiste, Eiropas Savienības Tiesai ir nostiprinātas prakses atziņas, uz ko pamatoti atsaucās padome pārsūdzētajā lēmumā. Līdz ar to apgabaltiesa nesaskata pamatu uzdot jautājumu Eiropas Savienības Tiesai prejudiciāla nolēmuma taisīšanai.

Arī no harmoniskas konkurences tiesību normu interpretācijas viedokļa apgabaltiesa izskatāmajā lietā neskata nepieciešamību uzdot jautājumu Eiropas Savienības Tiesai. Padome pareizi atsaucās uz judikatūras atziņām, ka ļaunprātīga administratīvās procedūras izmantošana un normatīvo aktu pārkāpšana var tikt vērtēta un ir tikusi vērtēta kā dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana.

Pašvaldība arī nav objektīvi pamatojusi, kāpēc konkrētās lietas apstākļi būtu uzskatāmi par īpašiem un kāpēc padomei un apgabaltiesai šās lietas faktiskajos un tiesiskajos apstākļos būtu jāatkāpjas no Eiropas Savienības Tiesas esošās prakses jeb attiecībā uz pašvaldību jāizdara izņēmums iepretim citiem tirgus dalībniekiem.

[18] Ņemot vērā lietā konstatētos un izvērtētos faktus un pierādījumus, pārsūdzētajā lēmumā pamatoti secināts, ka pašvaldības darbības atbilst Konkurences likuma 13.panta pirmajā daļā noteiktā aizlieguma pārkāpuma tiesiskajam sastāvam.

Apgabaltiesa nepiekrīt pašvaldības argumentam, ka pārsūdzētais lēmums ir pretrunīgs. Nav strīda un padome nav apšaubījusi to, ka pašvaldībai vispārīgi ir no tiesību normām izrietoša rīcības brīvība izvēlēties veidu, kā nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu savā administratīvajā teritorijā – izvēloties pakalpojumu sniedzēju iepirkuma procedūrā, privātās publiskās partnerības procesā vai in-house procedūrā. Tomēr lietā noskaidrotajos apstākļos nepastāvēja normatīvajā regulējumā noteiktie kritēriji, kas pieļautu in-house izņēmuma piemērošanu un attiecīgi pieļautu in-house izņēmuma kārtā pašvaldībai paturēt pakalpojuma sniegšanu savā pilnīgā kontrolē (darbojoties tirgū kā caur savu pilnībā kontrolētu pašvaldības struktūrvienību). Šādos apstākļos – pašvaldībai izvēloties nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu, nepamatoti piemērojot in-house procedūru, – tā ar pakalpojuma līgumu konkurences tiesību ietvarā prettiesiski noslēdza konkrēto tirgu brīvai konkurencei un tādējādi izdarīja Konkurences likuma 13.panta pirmās daļas pārkāpumu. Konkrētajā gadījumā pašvaldība ļaunprātīgi izmantoja dominējošo stāvokli, izvēloties organizēt atkritumu apsaimniekošanu in-house procedūras ietvaros, lai gan neizpildījās likumā noteiktie priekšnoteikumi procedūras piemērošanai, nevis apstāklī, ka pašvaldība izmantoja savu rīcības brīvību.

[19] Padome pamatoti vērsa uzmanību, ka pašvaldība nerīkojās arī atbilstoši Atkritumu apsaimniekošanas likuma pārejas noteikumu 12.punktam, kas paredzēja rīcību gadījumā, ja atkritumu apsaimniekošanas līgumi bija noslēgti, nepiemērojot vai neatbilstoši piemērojot normatīvos aktus par publisko iepirkumu, – proti, šādi līgumi bija jāizbeidz līdz 2013.gada 1.jūlijam. Pašvaldība pēc minētā datuma vēl vairāk nekā septiņus gadus turpināja prettiesiski noslēgt konkrēto tirgu konkurencei.

Padome pareizi secināja, ka pašvaldības pieļautā pārkāpuma konkurences tiesību jomā dēļ pakalpojuma saņēmējiem bija liegts saņemt citu komersantu, iespējams, kvalitatīvākus un efektīvākus pakalpojumus. Savukārt uzņēmumam, kuram bija privāta kapitāla piesaiste, tika dota iespēja sniegt atkritumu savākšanas un pārvadāšanas pakalpojumu ārpus konkurences procesa un veikt un plānot savu ekonomisko darbību bez konkurences spiediena. Pareizs ir padomes secinājums, ka privāto tiesību juridiskā persona SIA „Kulk", kura kopā ar pašvaldību īstenoja kopīgu kontroli pār uzņēmumu, bija prettiesiski ieguvusi priekšroku konkrētajā tirgū attiecībā pret tās konkurentiem.

Dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana šajā lietā ir izpaudusies kā pašvaldības rīcība, izvēloties pakalpojuma sniedzēju veidā, kas neatbilst normatīvajam regulējumam. Padomes apsvērumi ir pareizi. Vienīgi pašvaldībai piemīt ekskluzīvas tiesības izvēlēties veidu, kādā nodrošināt sadzīves atkritumu savākšanu un pārvadāšanu savā administratīvajā teritorijā. Padome konstatēja, un nav strīda, ka uzņēmums tika dibināts, pamatojoties uz pašvaldības 2004.gada 22.jūlija lēmumu iesaistīties tā darbībā un dibinot kapitālsabiedrību kopā ar SIA „Kulk". Savukārt uzņēmumam bez pašvaldības iniciatīvas un lēmuma slēgt pakalpojuma līgumu nebūtu iespējas iegūt dominējošo stāvokli sadzīves atkritumu savākšanas un pārvadāšanas tirgū, noslēdzot tirgu konkurencei.

Šādos apstākļos padome nesaskatīja uzņēmuma rīcībā dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu konkurences tiesību izpratnē, tāpēc izbeidza lietas izpēti lietas daļā par konkurences pārkāpumu uzņēmuma darbībās.

[20] Neraugoties uz to, ka padome izbeidza lietas izpēti daļā par konkurences pārkāpumu uzņēmuma darbībās, tā vienlaikus atzina, ka pašvaldība un uzņēmums ir viens tirgus dalībnieks, kura rīcības rezultātā konkrētajā tirgū tika kavēta konkurence, ņemot vērā pakalpojumu organizēšanu un sniegšanu. Padome secināja, ka pašvaldības rīcība, veicot ekonomisko darbību konkrētajā tirgū un uzņēmumu pasargājot no konkurences, noveda pie konkrētā tirgus noslēgšanas konkurentiem, kā rezultātā patērētājiem un citiem atkritumu pakalpojuma saņēmējiem tika liegta iespēja brīvā konkurences procesā iegūt konkurētspējīgāko piedāvājumu atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumam. Līdz ar to par dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, liedzot atkritumu pakalpojumu sniedzējiem konkurences procesā piekļuvi konkrētajam tirgum kopš 2004.gada, padomes vērtējumā atbildīga ir pašvaldība.

Apgabaltiesa kļūdas padomes apsvērumos nesaskata. Tā kā tika konstatēts konkurenci ierobežojošs pārkāpums – konkrētā tirgus noslēgšana konkurentiem –, par to ir atbildīga tieši pašvaldība, kurai ir no tiesību normām izrietoša kompetence noteiktajā ģeogrāfiskajā tirgū izdarīt izvēli par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma veidu un sniedzēju. Uzņēmums tikai izmantoja savu priviliģēto stāvokli, kas izrietēja no pašvaldības izvēles, kas, kā tika noskaidrots, nebija tiesiska, jo, piesaistot privātu kapitālu, in-house izņēmums nav piemērojams.

[21] Atbilstoši Konkurences likuma 14.pantam, ja padome konstatē tirgus dalībnieku darbībās šā likuma 13.panta pārkāpumu, tā pieņem lēmumu par pārkāpuma konstatēšanu, tiesiskā pienākuma uzlikšanu un naudas soda piemērošanu (pirmā daļa). Padome ir tiesīga piemērot tirgus dalībniekiem naudas sodu par šā likuma 13.panta pirmajā daļā minēto pārkāpumu līdz 5 procentiem no pēdējā finanšu gada neto apgrozījuma katram, bet ne mazāk kā 350 euro katram (otrā daļa).

Nosakot naudas sodu, padome pamatoti piemēroja minētās tiesību normas. Padome ņēma vērā naudas soda mērķi – pārtraukt prettiesisku rīcību un novērst šādas rīcības atkārtošanos. Naudas sods piemērots, tostarp lai darbotos iekšējais tirgus un lai tirgus dalībnieks, kurš izdarījis pārkāpumu, pakārtotu savu darbību brīvai konkurencei un atturētos no tās ierobežošanas (preventīvā nozīme), kā arī lai pārkāpumu gadījumā izjustu ekonomiskas sekas (represīvā nozīme).

Apgabaltiesa piekrīt padomei, ka, konstatējot pašvaldības izšķirošu ietekmi pār uzņēmumu, nav nozīmes, vai pašvaldība īsteno vienpersonisku vai kopīgu izšķirošu ietekmi konkrētajā kapitālsabiedrībā. Konstatējot izšķirošu ietekmi pār kapitālsabiedrību (neatkarīgi no tā, vai tā ir vienpersoniska vai kopīga), padomei bija tiesisks pamats attiecināt konkrētās kapitālsabiedrības apgrozījumu pašvaldības tirgus dalībniekam. Savukārt tas, ka pašvaldība nerealizēja vienpersonisku izšķirošu ietekmi uzņēmumā, tika ņemts vērā, pašvaldības tirgus dalībnieka apgrozījumam attiecinot uzņēmuma apgrozījumu proporcionāli pašvaldības kapitāldaļu apmēram.

Padome aprēķinā tostarp pamatoti ņēma vērā, ka pašvaldība piedāvā telpu nomu un īri tirgū, uzņemas ekonomisku un finansiālu risku, slēdzot nomas un īres līgumus, kā arī šāda aktivitāte – savu telpu iznomāšana un izīrēšana – var tikt nodrošināta no privāta uzņēmuma puses peļņas gūšanas nolūkā. Publisko tiesību subjekts rīkojas privāttiesiski, apsaimniekojot savu mantu, piemēram, iznomājot zemi vai telpas.

Apgabaltiesa secina, ka padome naudas sodu piemēroja, izvērtējot tiesību normās noteiktos kritērijus.

Lietā pamatoti konstatēts, ka pārkāpums sākās, vismaz sākot no 2013.gada 1.jūlija, kad beidzās Atkritumu apsaimniekošanas likuma pārejas noteikumu 12.punktā noteiktais pārejas periods. Pārkāpums ilga vismaz līdz 2020.gada 3.aprīlim, kad pašvaldība izsludināja jaunu iepirkuma konkursu par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu nodrošināšanu Jelgavas pilsētas administratīvajā teritorijā.

Padome konstatēja, ka pašvaldības pārkāpuma periodā vairākkārt mainījās naudas soda noteikšanas kārtību regulējošie Ministru kabineta noteikumi. Secinot, ka Ministru kabineta 2016.gada 29.marta noteikumu Nr.179 „Kārtība, kādā nosakāms naudas sods par Konkurences likuma 11.panta pirmajā daļā un 13. un 14.1pantā un Negodīgas mazumtirdzniecības prakses aizlieguma likuma 5., 6., 7. un 8.pantā paredzētajiem pārkāpumiem" (turpmāk – Sodu noteikumi) izskatāmajā lietā piemērojamo tiesību normu saturs neatšķiras no pirms tam spēkā esošajos Ministru kabineta noteikumos ietvertajām normām, padome pamatoti atsaucās uz Sodu noteikumu normām.

Atbilstoši Sodu noteikumu 3.punktam naudas sodu aprēķina procentos no tirgus dalībnieka pēdējā noslēgtā finanšu gada neto apgrozījuma pirms pārkāpuma konstatēšanas dienas.

Padome pareizi norādīja, ka Konkurences tiesībās ar apgrozījumu ir saprotama visu no saimnieciskās darbības gūto ieņēmumu kopsumma, jo tirgus dalībnieka apgrozījums atspoguļo tirgus dalībnieka pārkāpuma ekonomisko nozīmi. Konkurences tiesībās tiek lietots jēdziens tirgus dalībnieks, kas jāsaprot kā viena ekonomiska vienība, pat ja tā sastāv no vairākām fiziskām vai juridiskām vienībām (Eiropas Savienības Tiesas 2011.gada 20.janvāra sprieduma General Quimica v Commission lietā C-90/09 P 34.–36.rindkopa).

Apgabaltiesa nesaskata kļūdu padomes secinājumā, ka minētais attiecas tostarp arī uz atvasinātām publisko tiesību juridiskajām personām un to kapitālsabiedrībām.

Pareizs ir arī padomes vērtējums, kas pamatots tostarp ar atsaucēm uz Eiropas Savienības Tiesas judikatūras un Eiropas Komisijas prakses apsvērumiem, ka naudas soda aprēķinā jāņem vērā tirgus dalībnieka lielums un ekonomiskais spēks. Atbilstoši lēmumos, kas pieņemti par mātes un meitas uzņēmumiem, aprēķinu veic, ņemot vērā grupas apgrozījumu.

Pašvaldība izteikusi iebildumus, ka padome naudas soda aprēķinā ir ņēmusi vērā arī uzņēmuma apgrozījumu, lai arī konkurences tiesību pārkāpumi tā darbībās nav konstatēti un izpētes lieta minētajā daļā ir izbeigta.

Apgabaltiesa piekrīt pārsūdzētā lēmuma pamatojumam, ka, ņemot vērā, ka pašvaldība šās lietas ietvaros tiek vērtēta kā saimnieciskās darbības veicēja un līdz ar to tirgus dalībnieks, tad naudas sodu aprēķina no pašvaldības apgrozījuma, kas veidojas, tai veicot saimniecisko darbību. Pašvaldības kā tirgus dalībnieka kopējais apgrozījums ļauj novērtēt tās ekonomisko spēku un apmēru atbilstoši tās veiktajai saimnieciskajai darbībai.

Pašvaldība arī argumentēja, ka padomei nebija pamata aprēķināt naudas sodu no visas saimnieciskās darbības, kuras rezultātā pašvaldība gūst ienākumus, jo pašvaldības primārais mērķis nav peļņas gūšana.

Apgabaltiesa piekrīt padomes aprēķinam, kas pamatots ar to, ka pašvaldība saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.pantu iesaistās komercdarbībā un neatkarīgi no tā, vai iesaiste kapitālsabiedrībā ir publisko funkciju nodrošināšanai, kapitālsabiedrības darbojas tirgū un piedāvā preces un pakalpojumus, attiecīgi radot apgrozījumu, kas secīgi norāda uz pašvaldības ekonomisko varu tirgū.

Padome savu secinājumu pamatojumā tostarp ir atsaukusies uz attiecināmu judikatūru, kurā atzīts, ka tirgus dalībnieka jēdziens ietver katru organizāciju, kas ir iesaistīta ekonomiskā aktivitātē, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un veida, kādā tā tiek finansēta.

Savukārt uzņēmuma ekonomisko aktivitāti raksturo: 1) preču un pakalpojumu piedāvāšana tirgū (piem., Eiropas Savienības Tiesas 2000.gada 12.septembra spriedums Pavlov lietā C-180/98, 75.rindkopa); 2) ekonomiska un finansiāla riska uzņemšanās no uzņēmuma puses; 3) tas, vai konkrētā aktivitāte varētu tikt nodrošināta no privāta uzņēmuma puses peļņas gūšanas nolūkā (piem., Eiropas Savienības Tiesas 2004.gada 16.marta spriedums Aok Bundesverband A.O(AOK) apvienotajās lietās C-264/01, C-306/01, C-354/01 un C-355/01, 523.–533.rindkopa). Ievērojot minēto, apgabaltiesa piekrīt padomes secinājumam, ka nav svarīgi, vai organizācija ir veidota peļņas gūšanas nolūkā un vai tā vispār izveidota ar ekonomisku mērķi, – ja norādītie kritēriji tiek izpildīti.

Pašvaldība nav izteikusi iebildumus lietā konstatētajam faktam, ka tās apgrozījums no saimnieciskās darbības 2020.gadā bija 407 516 euro.

Apstākli, ka pašvaldība nerealizēja vienpersonisku izšķirošu ietekmi uzņēmumā, padome pamatoti ņēma vērā, pašvaldības tirgus dalībnieka apgrozījumam attiecinot uzņēmuma apgrozījumu proporcionāli pašvaldības kapitāldaļu apmēram.

Šādos apstākļos apgabaltiesa nekonstatē kļūdas, pašvaldībai naudas sodu aprēķinot no tās 2020.gada apgrozījuma, ko veido tās saimnieciskā darbība 407 516 euro apmērā, un uzņēmuma 2020.finanšu gada apgrozījuma atbilstoši pašvaldības kapitāldaļu apmēram (51 procents) 2 026 894 euro apmērā.

Ievērojot Sodu noteikumu 12.punktu, nosakot naudas soda apmēru, padome vērtēja pārkāpuma smagumu.

Saskaņā ar Sodu noteikumu 13.punktu, nosakot pārkāpuma smaguma pakāpi, ņem vērā pārkāpuma veidu, pārkāpuma radītās vai iespējamās sekas un katra iesaistītā tirgus dalībnieka lomu pārkāpumā.

Ievērojot, ka dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana ir klasificējama kā smags pārkāpums (Sodu noteikumu 14.punkts), līdz ar to pārsūdzētajā lēmumā pamatoti piemērots Sodu noteikumu 17.3.apakšpunkts, kas paredz naudas sodu no 0,5 līdz 1,5 procentiem no pēdējā pārskata gada neto apgrozījuma.

Saskaņā ar Sodu noteikumu 14.punktu pamatoti ņemts vērā pārkāpuma veids, kā arī pārkāpuma radītās vai iespējamās sekas.

Padome pamatoti ņēma vērā lietā konstatēto, ka pašvaldība ilgstošā laika periodā noslēdza atkritumu apsaimniekošanas tirgu noteiktajā ģeogrāfiskajā tirgū pārējiem potenciāliem atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzējiem, konkurenci ierobežojošā veidā 2004.gadā izvēloties atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzēju, tādējādi radot negatīvas sekas potenciāliem konkurentiem.

Apgabaltiesa nesaskata kļūdas padomes vērtējumā par pašvaldības kā tirgus dalībnieka lomu pārkāpumā. Saskaņā ar Sodu noteikumu 15.punktu, izvērtējot katra pārkāpumā iesaistītā tirgus dalībnieka lomu, ņem vērā, vai pastāv vismaz viens no šādiem nosacījumiem – tirgus dalībnieks bijis pārkāpuma iniciators un/vai pārkāpumā tirgus dalībniekam bijusi aktīva vai pasīva loma. Lietā tika konstatēts, ka pašvaldība bija pārkāpuma iniciators, kuram ir autonoma funkcija organizēt atkritumu apsaimniekošanas tirgu konkrētajā teritorijā, izvēloties pakalpojuma sniegšanas modeli un pakalpojuma sniedzēju.

Padome pareizi pašvaldībai noteica naudas sodu par tirgus noslēgšanu konkurencei 1,4 procentu apmērā no tās 2020.gada neto apgrozījuma.

Saskaņā ar Sodu noteikumu 12.punktu, nosakot naudas soda apmēru, ņem vērā arī pārkāpuma ilgumu. Atbilstoši Sodu noteikumu 18.3.apakšpunktam, ja pārkāpums ilgst vairāk par pieciem gadiem, naudas soda palielinājums nosakāms no 0,5 līdz 1 procentam.

Apgabaltiesa nesaskata kļūdas padomes vērtējumā, ka pašvaldība ļaunprātīgi izmantoja dominējošo stāvokli laika periodā no 2013.gada 1.jūlija līdz 2020.gada 3.aprīlim (datums, kurā pašvaldība izsludināja jaunu iepirkuma konkursu). Pašvaldības arguments, ka pārkāpuma sākums būtu nosakāms tikai no brīža, kad padome citā lietā atzina, ka šāda pašvaldības rīcība ir prettiesiska, mainot iepriekšējo praksi, nav pamatots. Atbildība par pārkāpumu konkurences jomā izriet no tiesiskā regulējuma, līdz ar to nav nozīmes, ka par līdzīgu pārkāpumu kāda persona nebija sodīta iepriekš.

Tādējādi padome pašvaldībai naudas sodu par tirgus noslēgšanu konkurencei tiesiski noteica 0,7 procentu apmērā no pašvaldības 2019.gada neto apgrozījuma.

Apgabaltiesa nesaskata kļūdas padomes apsvērumos, ka nav konstatējami pašvaldības atbildību pastiprinoši vai mīkstinoši apstākļi. To, ka pašvaldība izsludināja jaunu konkursu, padome pamatoti atzina par robežu pārkāpuma ilgumam.

Tā kā konkrētajā gadījumā neizpildījās Sodu noteikumu 22.2.apakšpunkta prasības (ja tirgus dalībnieka pēdējā noslēgtā pārskata gada neto apgrozījums tirgū, kurā noticis pārkāpums, ir mazāks par 10 procentiem no šā tirgus dalībnieka pēdējā noslēgtā finanšu gada neto apgrozījuma). Padome pašvaldībai pamatoti nesamazināja naudas soda apmēru.

Apgabaltiesa konstatētajos apstākļos atzīst, ka padome pareizi izvērtēja tiesību normās noteiktos kritērijus un kopējo naudas sodu pašvaldībai tiesiski noteica 2,1 procenta apmērā no tās 2020.gada apgrozījuma, ko veido pašvaldības saimnieciskā darbība 407 516 euro un uzņēmuma 2020.finanšu gada apgrozījums atbilstoši pašvaldības kapitāldaļu apmēram 2 026 894 euro, kas kopā veido 2 434 410 euro, t.i., 51 123 euro.

Apgabaltiesa nesaskata, ka piemērotais naudas soda apmērs būtu nesamērīgs ar pašvaldības pieļauto konkurences tiesību pārkāpumu.

[22] Šādos apstākļos pārsūdzētā lēmuma atcelšanai nav pamata, jo tas ir tiesisks un samērīgs.

Pamatojoties uz Konkurences likuma 8.panta otro daļu un Administratīvā procesa likuma, 246.–251., 325.pantu, Administratīvā apgabaltiesa

nosprieda

noraidīt Jelgavas pilsētas pašvaldības pieteikumu par Konkurences padomes 2021.gada 22.jūlija lēmuma Nr.18 (prot. Nr.45, 3.§) „Par pārkāpuma konstatēšanu, naudas soda uzlikšanu un lietas izpētes izbeigšanu daļā" atcelšanu.

Spriedumu viena mēneša laikā no sprieduma sastādīšanas dienas var pārsūdzēt Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā, iesniedzot kasācijas sūdzību Administratīvajā apgabaltiesā.

Tiesnese L.Vīnkalna Tiesnese S.Gintere Tiesnese V.Zommere