ECLI:LV:AT:2017:1228.A420325614.2.S

Lieta Nr. A420325614
SKA?326/2017
Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Augstākā tiesa
SPRIEDUMS
Rīgā 2017.gada 28.decembrī

Augstākā tiesa šādā sastāvā:
tiesnese Rudīte Vīduša
tiesnese Anita Kovaļevska
tiesnese Veronika Krūmiņa

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „Balto Link" pieteikumu par Jelgavas novada pašvaldības iepirkumu komisijas 2014.gada 18.jūnija lēmuma (iepirkuma komisijas sēdes protokols Nr. 4) atzīšanu par prettiesisku, sakarā ar Jelgavas novada domes kasācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2016.gada 28.februāra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Jelgavas novada pašvaldība (turpmāk – pasūtītāja) Publisko iepirkumu likuma (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2017.gada 28.februārim) 8.^{2}pantā noteiktajā kārtībā rīkoja publisko iepirkumu apdrošināšanas brokeru pakalpojumu iegādei uz diviem gadiem. Ar pasūtītājas 2014.gada 18.jūnija lēmumu (iepirkuma komisijas sēdes protokols Nr. 4) līguma slēgšanas tiesības piešķirtas SIA „IIzi Brokers".

Pieteicēja SIA „Balto Link" pārsūdzēja pasūtītājas lēmumu, norādot citastarp to, ka nolikumā iekļautie saimnieciski izdevīgākā piedāvājuma noteikšanas kritēriji „P2" un „P3" ir neskaidri un subjektīvi un ka pasūtītāja piedāvājumu novērtēšanā nav ievērojusi publisko iepirkumu principus, jo par vienādiem vai līdzīgiem piedāvājumu nosacījumiem pretendentiem piešķirusi atšķirīgu punktu skaitu.

[2] Administratīvā rajona tiesa ar 2016.gada 28.februāra spriedumu pieteikumu apmierināja, pamatojot spriedumu ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[2.1] Atbilstoši Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}panta trešajai un devītajai daļai pasūtītājai nolikumā bija jānosaka skaidras un nepārprotamas prasības attiecībā uz pretendentiem un iepirkuma priekšmetu, jānorāda kritēriji, kas tiks ņemti vērā, lai izvēlētos visizdevīgāko piedāvājumu, un uzvarētājs jāizraugās atbilstoši nolikumā noteiktajām prasībām un kritērijiem.

[2.2] Kā pretendentu izvēles kritērijs noteikts saimnieciski izdevīgākais piedāvājums.

Atbilstoši nolikuma 7.3.4.1.apakšpunktam piedāvājumu vērtēšanas kritērijs „P1" ir pretendenta civiltiesiskās atbildības apdrošināšanas polisē paredzētais pašrisks. Par to paredzēts piešķirt maksimums 40 punktus. Savukārt kritēriji „P2" un „P3" ir pretendenta apdrošināšanas starpniecības pakalpojumu piedāvājums attiecīgi līdz apdrošināšanas līgumu noslēgšanai un pēc līgumu noslēgšanas līdz līgumu termiņa beigām. Šajos kritērijos paredzēts izvērtēt pretendentu piedāvāto pakalpojumu aprakstus, piešķirot maksimālo punktu skaitu (30 punktus katrā kritērijā) pretendentam, kurš nodrošinās plašāko un profesionālāko apkalpošanu konkrētajā posmā atbilstoši tehniskās specifikācijas prasībām un kura piedāvātie pakalpojumi vispilnīgāk atbildīs un (vai) kvalitatīvi paplašinās pasūtītājas definētajām vajadzībām nepieciešamo pakalpojumu klāstu. Tehniskās specifikācijas 3.punktā norādīti 13 pasūtītājai nepieciešamie apdrošināšanas brokera pakalpojumi.

Pasūtītāja norādījusi, ka minētie kritēriji izveidoti, lai novērtētu pretendentu piedāvājumu kvalitātes raksturojumu konkrētajā līguma izpildes posmā. Pasūtītājai neesot zināmas visu ieinteresēto pretendentu iespējas, tāpēc katra pretendenta individualizētais pakalpojumu piedāvājums tiks vērtēts, cerot, ka iepirkumā piedalīsies pretendenti, kas spēj sniegt ne tikai minimālajām prasībām atbilstošāko, bet arī plašāku piedāvājumu par specifikācijās noteikto.

Tātad vienīgais pasūtītājas izvirzītais vērtēšanas kritērijs ir „vispilnīgāk atbildīs un/vai kvalitatīvi paplašinās definētās vajadzības", kuram piešķirams ievērojamākais punktu skaits (60 punkti no 100). Nenorādot paplašinājumā ietvertos vērtējamos pakalpojumus un nenorādot, kas tiks vērtēts, kādā veidā un apmērā tiks vērtēts, tiek pilnībā ignorēti Publisko iepirkumu likuma 2.pantā norādītie mērķi. Netiek nodrošināts iepirkuma procedūras atklātums, līdz ar to radot potenciālu apdraudējumu piegādātāju brīvai konkurencei, kā arī vienlīdzīgai un taisnīgai attieksmei pret tiem.

[2.3] No iepirkuma dokumentiem izriet, ka piedāvājumi faktiski tika novērtēti pēc kritērija „apdrošināšanas brokera īpaši nozīmīgi (problēmu) risinājumi", kas nav definēts nolikumā, un novērtējums veikts pēc nolikumā nedefinētas metodoloģijas. Turklāt nav saprotams, ko pasūtītāja uzskatījusi par īpaši nozīmīgu (problēmu) risinājumu, jo punkti piešķirti par tādiem pakalpojumiem, piemēram, par darbinieku konsultēšanu par jebkura veida apdrošināšanu, kas neattiecas uz iepirkuma priekšmetu, proti, veselības un īpašuma apdrošināšanu. Tādējādi pasūtītāja nav ievērojusi arī Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}panta devīto daļu.

[3] Pasūtītāja par tiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību, norādot turpmāk minētos apsvērumus.

[3.1] Tiesa nepareizi interpretējusi Publisko iepirkumu likuma 2.pantu kopsakarā ar likuma 8.^{2}pantu. Likuma 8.^{2}pants neparedz speciālus nosacījumus attiecībā uz vērtēšanas kritēriju vai vērtēšanas metodoloģijas definēšanu, ciktāl tie nav pretrunā ar panta trešajā daļā noteikto. Likumdevējs

8.^{2}pants kārtībā veiktajos iepirkumos ir piešķīris pasūtītājam lielāku izvēles brīvību.

[3.2] Tiesa nav konstatējusi apstākļus, kas liecinātu, ka ar nolikuma prasībām nav ievēroti publisko iepirkumu principi. Nav konstatēts, ka prasības slēptas no pretendentiem vai ka ir pieļauti iepirkuma izziņošanas pārkāpumi. Nav arī konstatēts, ka kāds no pretendentiem nepamatotu prasību vai kritēriju dēļ būtu nostādīts labākā situācijā.

[4] Pieteicēja paskaidrojumos kasācijas sūdzību neatzīst un norāda, ka pretēji Publisko iepirkumu likuma 46.pantam iepirkumā nebija noteikta vērtēšanas kārtība un metodoloģija. Pieteicēja arī norāda, ka pretēji kasācijas sūdzībā minētajam tiesa ir konstatējusi likuma 2.panta pārkāpumu, jo pasūtītāja nav definējusi vērtēšanas kritērijus un nav norādījusi, kādā veidā tiks vērtēti piedāvājumos ietvertie pakalpojumi.

Motīvu daļa

[5] Lietā nav strīda par to, ka konkrētais iepirkums bija veicams Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}pantā noteiktajā kārtībā.

Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}panta trešo daļu iepirkuma komisija nosaka pamatotas un objektīvas prasības attiecībā uz pretendentiem un iepirkuma priekšmetu, nodrošinot, ka minētās prasības nerada nepamatotus ierobežojumus konkurencei iepirkumā. Iepirkuma komisija arī nosaka kritērijus, ko ņems vērā, lai no prasībām atbilstošajiem piedāvājumiem izvēlētos visizdevīgāko piedāvājumu. Likuma 8.^{2}panta devītās daļas pirmais un otrais teikums noteic, ka pēc piedāvājumu iesniegšanas termiņa beigām iepirkuma komisija izvērtē iesniegtos piedāvājumus un izvēlas vienu vai vairākus piedāvājumus; iepirkuma komisija par uzvarētāju iepirkumā atzīst pretendentu, kurš izraudzīts atbilstoši noteiktajām prasībām un kritērijiem un nav izslēdzams no dalības iepirkumā saskaņā ar šā panta piekto daļu.

Sīkāks regulējums attiecībā uz to, kā iepirkuma dokumentos nosakāmi izdevīgākā piedāvājuma izvēles kritēriji un kā jāveic piedāvājumu novērtēšana un salīdzināšana, minētajā pantā nav ietverts.

Pieteicēja atsaucas uz Publisko iepirkumu likuma 46.pantu. Minētā panta trešajā daļā reglamentēts, kā nosakāmi piedāvājumu vērtēšanas kritēriji un novērtēšanas kārtība, taču minētā norma nav piemērojama iepirkumiem, kas veikti saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}pantu.

[7] Likumdevējs t.s. mazos iepirkumus jeb Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}pantā noteiktajā kārtībā rīkotos iepirkumus izšķīries neregulēt tik detalizēti, kā iepirkumus, kas tiek veikti par lielākām summām. Līdz ar to var piekrist pasūtītājai, ka šajos iepirkumos pasūtītājiem ir atstāta salīdzinoši lielāka izvēles brīvība, ko un kā noteikt piedāvājumā. Tomēr jāņem vērā, ka uz Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}pantā noteiktajā kārtībā veiktajiem iepirkumiem jebkurā gadījumā attiecas visi no Publisko iepirkumu likuma 2.panta izrietošie pamatprincipi. Tādējādi, nosakot kritērijus Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}pantā noteiktajā kārtībā veiktā iepirkumā, ir ievērojams atklātības princips, nedrīkst tikt ierobežota piegādātāju brīva konkurence, kā arī ir nodrošināma vienlīdzīga un taisnīga attieksme pret piegādātājiem, izmantojot efektīvi valsts un pašvaldību līdzekļus un maksimāli samazinot pasūtītāja risku.

Eiropas Savienības Tiesa, aplūkojot šos principus saistībā ar piedāvājumu novērtēšanu, ir atzinusi, ka vienlīdzīgas attieksmes princips un pārskatāmības pienākums nozīmē, ka pretendentiem ir jābūt vienlīdzīgā situācijā gan brīdī, kad tie sagatavo savus piedāvājumus, gan brīdī, kad šos piedāvājumus izvērtē līgumslēdzēja iestāde. Publiskā iepirkuma līguma priekšmets un piešķiršanas kritēriji ir skaidri jānosaka jau publiskā iepirkuma procedūras sākumā, un līgumslēdzēja iestāde nevar piemērot piešķiršanas kritērijiem tādus apakškritērijus, kas iepriekš nav darīti zināmi pretendentiem. Tāpat arī līgumslēdzējai iestādei ir pienākums vienādi interpretēt piešķiršanas kritērijus visas procedūras laikā (*Eiropas Savienības Tiesas 2016.gada 14.jūlija sprieduma lietā TNS Dimarso, C-6/15, ECLI:EU:C:2016:555, 22. un 23.punkts*).

Tātad tiesai, konstatējot, ka vērtēšanas kritēriji nav noteikti procedūras sākumā, ja tie nav skaidri vai ir mainīti procedūras gaitā, ir pamats atzīt iepirkuma rezultātus par prettiesiskiem.

Pirmās instances tiesa šajā lietā konstatējusi, ka no nolikuma nav saprotams, kas un kā tiks vērtēts saistībā ar pasūtītājas definēto vajadzību paplašināšanu. Turklāt tiesa arī konstatējusi, ka pasūtītāja piedāvājumus faktiski novērtējusi pēc citiem, sākotnēji neminētiem kritērijiem. Šādi apstākļi var būt pamats procedūrā pieļautu publisko iepirkumu principu pārkāpumu konstatēšanai. Līdz ar to ir noraidāms pasūtītājas kasācijas sūdzības arguments, ka tiesa nav konstatējusi tādus apstākļus, kas varētu norādīt uz publisko iepirkumu principu pārkāpumiem.

[8] Pasūtītāja uzskata, ka tiesa nepareizi interpretējusi Publisko iepirkumu likuma 2.pantu kontekstā ar likuma 8.^{2}panta jēgu un mērķi, un nepamatoti izvēlējusies piemērot visstingrākās prasības pret pasūtītāju, kas izriet no tiesību normām, kas neattiecas uz konkrēto iepirkumu.

Augstākā tiesa šādam apgalvojumam nevar piekrist. Pirmās instances tiesa nav piemērojusi citas Publisko iepirkumu likuma normas, kā vien tās, kas izriet no likuma 8.^{2}panta, un principus, kas izriet no likuma 2.panta. Publisko iepirkumu principu izpratni un piemērošanu neietekmē tas, kādā kārtībā tiek veikts konkrētais iepirkums. Citiem vārdiem, tas, ka uz konkrēto iepirkumu attiecas likuma 8.^{2}pantā noteiktā kārtība, nenozīmē, ka šā iepirkuma kontekstā citādāk uztverami publisko iepirkumu principi. Līdz ar to pasūtītājas pārmetums, ka tiesa nav pareizi interpretējusi likuma 2.pantu (nav to interpretējusi kopsakarā ar 8.^{2}pantu) ir noraidāms.

[9] Nolikumā attiecībā uz strīdus kritērijiem noteikts, ka tiks vērtēts pretendenta apdrošināšanas starpniecības pakalpojumu piedāvājums līdz apdrošināšanas līgumu noslēgšanai (kritērijs „P2") un pēc apdrošināšanas līgumu noslēgšanas (kritērijs „P3"). Nolikumā norādīts, ka iepirkuma komisijas locekļi salīdzina un izvērtē pretendentu piedāvāto pakalpojumu aprakstus, piešķirot lielāko punktu skaitu pretendentam, kurš nodrošinās plašāko un profesionālāko apkalpošanu konkrētajā posmā atbilstoši tehniskās specifikācijas prasībām, un kura piedāvātie pakalpojumi vispilnīgāk atbildīs un/vai kvalitatīvi paplašinās pasūtītāja definētajām vajadzībām nepieciešamo pakalpojumu klāstu.

Pirmās instances tiesa secinājusi, ka pēc būtības vienīgais vērtēšanas kritērijs ir „vispilnīgāk atbildīs un/vai kvalitatīvi paplašinās definētās vajadzības", taču formāli tam nevar piekrist. Pasūtītāja paredzējusi vērtēt arī piedāvāto civiltiesiskās atbildības apdrošināšanas polisē paredzēto pašrisku (kritērijs „P1").

Vienlaikus jāņem vērā, ka strīdus kritērijiem ir ievērojams īpatsvars kopvērtējumā, proti, par to izpildi kopā paredzēts piešķirt maksimums 60 punktus no kopējā maksimālā punktu skaita – 100. Augstākā tiesa iepriekš citā lietā punktu skaitam piešķīrusi būtisku nozīmi, norādot, ka prasība pēc skaidrības un iespējami lielas precizitātes noteiktajos kritērijos ir jo svarīgāka gadījumā, ja strīdīgā kritērija vērtējumam tā relatīvās nozīmes kopējā punktu skaitā dēļ var būt izšķiroša nozīme līguma slēgšanas tiesību piešķiršanā. Citiem vārdiem, jo lielāks svars ir kādam kritērijam, jo skaidrāk definētam tam jābūt (*Augstākās tiesas 2015.gada 2.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-52/15 (A420602012) 9.punkts*).

Bez ievērības nevar atstāt arī to, ka pretendenti šajā iepirkumā vispār nekonkurē ar cenu. Proti, pasūtītāja ir noteikusi maksimālo pieļaujamo līgumcenu – 41 999,99 *euro* – un nav paredzējusi salīdzināt un vērtēt pretendentu piedāvātās cenas. (Šajā sakarā papildus jāatzīmē, ka gan cenas

apmērs, kas noteikts tieši par vienu centu mazāks, nekā summa, kuru līgumcenai sasniedzot, būtu jāpiemēro standarta iepirkuma procedūras, gan arī piedāvātās cenas neņemšana vērā rada iespaidu, ka pasūtītāja nav reāli izsvērusi ne savas vajadzības, ne arī finanšu līdzekļu efektīvu izmantošanu, un paredzamā līgumcena noteikta, lai varētu piemērot salīdzinoši vienkāršāku iepirkuma procedūru, nevis procedūra izvēlēta atkarībā no līgumcenas).

Šādos apstākļos, ņemot vērā kritēriju un piedāvājumu vērtēšanas formulējumu nolikumā, pretendentiem objektīvi var būt neiespējami saprast, kādi varētu būt tie pakalpojumu aspekti, ar kuriem tie savstarpēji konkurēs, un tieši šos neparedzamos aspektus plānots vērtēt ar ievērojamu punktu skaitu. Nav saprotams, ko pati pasūtītāja domā ar „vajadzību kvalitatīvu paplašinājumu", kā to objektīvi varētu novērtēt un cik tālu šim paplašinājumam pieļaujams sniegties. Līdz ar to pirmās instances tiesas secinājums, ka nolikuma noteikumi attiecībā uz piedāvājumu novērtēšanu nav noteikti atbilstoši publisko iepirkumu principiem.

[10] Pirmās instances tiesa konstatējusi, ka pasūtītāja piedāvājumu novērtēšanas gaitā faktiski izvirzījusi jaunu vērtēšanas kritēriju, kas sākotnēji nav bijis norādīts iepirkuma dokumentos. Piedāvājumu vērtēšanas tabulas virsrakstā norādīts: „Piedāvātie apdrošināšanas brokera īpaši nozīmīgi (problēmu) risinājumi". Šis virsraksts varētu norādīt uz sākotnēji neminēta kritērija izvirzīšanu, kā secinājusi pirmās instances tiesa, tomēr, vērīgi ieskatoties vērtēšanas dokumentos, nav vienozīmīgi secināms, vai minētajam tabulas nosaukumam vispār ir bijusi kāda nozīme piedāvājumu salīdzināšanā.

Vērtēšanas tabula veidota tādējādi, ka iepretim katram tehniskajā specifikācijā minētam pakalpojumam norādīts katra pretendenta piedāvājumā sniegtais šī pakalpojuma apraksts. Tabulas beigās norādīts kopējais katra pretendenta piedāvāto pakalpojumu skaits. Atsevišķā tabulā norādīti iepirkuma komisijas locekļu vērtējumi punktos attiecībā uz katra pretendenta piedāvājumu.

Piemēram, atbilstoši tehniskās specifikācijas 3.7.apakšpunktam pasūtītājai nepieciešams, lai pakalpojumu sniedzējs sagatavo apdrošināšanas iepirkuma dokumentāciju atbilstoši pasūtītājas prasībām un nosacījumiem pasūtītājas norādītajā termiņā. Vērtēšanas tabulā atspoguļoti pretendentu piedāvājumos ietvertie apraksti attiecībā uz šī pakalpojuma sniegšanu. Tā SIA „Ilzi Brokers" piedāvājumā norādīts, ka pēc iespējas vairāk ārvalstu apdrošinātāju varētu iesniegt savus piedāvājumus. Tāpat norādīts, ka vērtēšanas kritēriji varētu tikt izteikti matemātiski, lai minimizētu subjektīva vērtējuma risku. Savukārt pieteicējas piedāvājumā norādīts, ka pakalpojums tiks veikts piecās darba dienās.

Tehniskās specifikācijas 3.3.apakšpunktā norādīts, ka pasūtītājai ir nepieciešama tās ar apdrošināšanu saistīto vēlmju un vajadzību apzināšana. Vērtēšanas tabulā atspoguļotas pretendentu piedāvājumos iekļautās norādes, ka šī pakalpojuma sniegšanai tiks veiktas atbildīgo darbinieku aptaujas

Augstākā tiesa no minētajiem piemēriem secina, ka vērtēšanas tabulā ietvertā un rezultātu noteikšanā vērā ņemtā informācija no pretendentu piedāvājumiem ir vienīgi vispārīgs apraksts attiecībā uz to, *kā* pretendenti plāno sniegt pasūtītājai nepieciešamos tehniskajās specifikācijās norādītos pakalpojumu. Šie apraksti objektīvi nav uztverami kā patstāvīgi pakalpojumi (ko, iespējams, pasūtītāja varētu vērtēt kā pakalpojumu klāsta paplašinājumu) vai kā īpaši nozīmīgi problēmu atrisinājumi (kā norādīts tabulas virsrakstā). Ņemot vērā vērtēšanas tabulā ietvertos pakalpojumu aprakstus kopsakarā ar tabulas beigās norādītajiem skaitļiem, rodas iespaids, ka pasūtītāja ir saskaitījusi katra pretendenta piedāvājumā norādītos aprakstus (to daudzumu) un atkarībā no tā piešķīrusi punktus, taču arī šāds kritērijs – pakalpojumu sniegšanas apraksta plašums – iepirkuma dokumentos sākotnēji nebija norādīts un līdz ar to nevarēja tikt izmantots piedāvājumu novērtēšanā.

Turklāt apstāklis, ka pasūtītāja galu galā vadījusies pēc sākotnēji neminētiem kritērijiem, vēl vairāk apstiprina tiesas viedokli, ka nolikumā noteiktie kritēriji un piedāvājumu novērtēšanas kārtība ir pārlieku nekonkrēta, proti, pēc tiem piedāvājumus nevarēja objektīvi novērtēt un salīdzināt.

[11] Apkopojot minēto, pasūtītāja procedūras sākumā nav noteikusi visiem pretendentiem skaidrus un saprotamus vērtēšanas kritērijus (tie bijuši nekonkrēti) un piedāvājumu novērtēšanas gaitā vadījusies no vēl citiem, sākotnēji neminētiem kritērijiem. Tādējādi pirmās instances tiesas secinājums, ka pasūtītāja nav ievērojusi Publisko iepirkumu likuma 8.^{2}panta devīto daļu un Publisko iepirkumu likuma 2.pantā minētos principus, ir pareizs. Lietā nav saskatāmi pasūtītājas kasācijas sūdzībā norādītie tiesību normu pārkāpumi. Tādēļ pirmās instances tiesas spriedums ir atstājams negrozīts, bet pasūtītājas kasācijas sūdzība noraidāma.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 1.punktu un 351.pantu, Augstākā tiesa

nosprieda

Atstāt negrozītu Administratīvās rajona tiesas 2016.gada 28.februāra spriedumu, bet Jelgavas novada domes kasācijas sūdzību noraidīt.
Spriedums nav pārsūdzams.

Tiesnese R.Vīduša

Tiesnese A.Kovaļevska

Tiesnese V.Krūmiņa