

LATVIJAS UNIVERSITĀTE  
JURIDISKĀ FAKULTĀTE  
Valststiesību zinātņu katedra

Maģistra darbs

**Pašvaldības uzdevumu izpildes nodošana komercsabiedrībām**

Saņemts

\_\_\_\_\_ katedrā

200\_\_g. \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Sekretāra(-es) paraksts

Nepilna laika klātienes nodaļas  
maģistrantūras  
3.semestra studente  
**Arita Auziņa**  
apl.Nr.JurP020118

Zinātniskā konsultante  
**doc. Jautrīte Briede**

Rīga, 2008

## Saturs

Ievads .....	3
1. Pašvaldības darbība privāto tiesību jomā.....	5
2. Pašvaldības komercsabiedrības darbība.....	10
3. Pašvaldības uzdevumu nodošana komercsabiedrībām ar deleģēšanas līgumu.....	21
3.1. Deleģējamie pašvaldības uzdevumi .....	25
3.2. Pārvaldes lēmuma pieņemšanu ietverošs pārvaldes uzdevums .....	32
4. Publiski privātā partnerība pašvaldības uzdevumu īstenošanā .....	36
5. Atbildība par komercsabiedrībai nodotā uzdevuma izpildi .....	42
Kopsavilkums .....	46
<i>Summary</i> (Anotācija angļu valodā).....	49
<i>Аннотация</i> (Anotācija krievu valodā) .....	51
Izmantoto avotu saraksts.....	53
Literatūra.....	53
Normatīvie tiesību akti.....	54
Tiesu prakses materiāli .....	57
Pielikumi.....	59

## Ievads

Likums *Par pašvaldībām*<sup>1</sup> paredz pašvaldībām īstenot daudz dažādas funkcijas pašvaldības teritorijas iedzīvotāju interesēs. Atbilstoši normatīvajiem tiesību aktiem pašvaldības šīs funkcijas var nodrošināt dažādās tiesiskajās formās. Tradicionāli pašvaldības kā atvasinātas publiskās personas darbojas caur savām iestādēm. Tomēr pašvaldības pienākumu laukam paplašinoties, uzdevumus arvien grūtāk izpildīt, darbojoties šādā tiešā veidā. Turklāt ir secināts, ka noteikti uzdevumi ārpus pašvaldības ir īstenojami pat efektīvāk. Tāpēc gan citur pasaulē, gan arī Latvijā pašvaldības noteiktus uzdevumus nodod izpildīt citām pašvaldībām, kā arī privāto tiesību juridiskajām un pat fiziskajām personām. Šāda uzdevumu nodošana nenoliedzami ir jāietērpj piemērotā tiesiskā ietvarā. Tas nepieciešams, jo noteikti jautājumi, pat ja tos risina privāto tiesību personas, ir ar lielu sabiedrisko nozīmi. Efektivitātes uzlabošanas labad nav pieļaujams upurēt publiski nozīmīgus mērķus. Administratīvo tiesību zinātnes uzdevums ir sniegt ieteikumus, kā pareizi organizēt pašvaldību uzdevumu īstenošanu, lai, no vienas puses, uzdevumu īstenošana būtu ekonomiski efektīva, no otras puses, tiesiska un droša.

Šī pētījuma nolūks ir izpētīt iespējas, kā pašvaldību uzdevumi var tikt nodoti komercsabiedrībām. Pašvaldību uzdevumu nodošana komercsabiedrībām Latvijā ir regulēta ar normatīvajiem tiesību aktiem. Arī praksē ir sastopami gadījumi, kad pašvaldības nodod to kompetencē esošus uzdevumus komercsabiedrībām. Tomēr normatīvajos tiesību aktos ir noteikta un arī praktiski šāda uzdevumu nodošana notiek dažādās formās. Tā, piemēram, pašvaldība var nodot uzdevumu īstenošanu pašas izveidotai komercsabiedrībai, slēdzot vai neslēdzot ar to deleģēšanas līgumu, pašvaldība ar deleģēšanas līgumu var nodot uzdevuma izpildi privātpersonu izveidotai komercsabiedrībai, pašvaldība var nodot uzdevuma izpildi privātpersonu izveidotai komercsabiedrībai uz koncesijas līguma pamata. Autoresprāt, praksē dažādās uzdevumu nodošanas formas tiek izmantotas nekonekventi. Tomēr juridiskajā literatūrā pagaidām nav sastopams pētījums, kurā visaptveroši tiktu analizētas dažādās pašvaldības uzdevumu nodošanas iespējas komercsabiedrībām. Turpretim ir sastopami pētījumi, kur aplūkotas atsevišķās uzdevumu nodošanas formas, kā, piemēram, valsts un privātā partnerība. Šis pētījums ir aktuāls, jo cenšas aplūkot vairākas iespējamās pašvaldību uzdevumu nodošanas komercsabiedrībām formas

---

<sup>1</sup> Par pašvaldībām: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1994. 19. maijs, Nr. 61.

vienkopus. Pētījums varētu palīdzēt atklāt nekonsekvenču pašvaldību uzdevumu nodošanā komercsabiedrībām un piedāvāt tiesiski pamatotākos risinājumus.

Pētījuma gaitā tiks aplūkota pašvaldību darbība publisko tiesību jomā. Tiks analizēta un salīdzināta pašvaldības uzdevumu īstenošana pašvaldību komercsabiedrībās Latvijā un Vācijā. Tiks analizēts pašvaldības uzdevumu deleģēšanas līguma institūts un tā nozīmīgie elementi. Tiks veikts pašvaldību deleģēšanas līguma un citu tiesisko institūtu, tādu kā koncesija un publiskais iepirkums, salīdzinājums. Visbeidzot tiks izvērtēta komercsabiedrības publiski tiesiskā atbildība, izpildot pašvaldību uzdevumus.

Pētījumā tiks izmantotas šādas zinātniski pētnieciskās metodes: (1) analītiskā zinātniski pētnieciskā metode – analizējot dažādās pašvaldības uzdevumu nodošanas komercsabiedrībām formas; (2) socioloģiskā zinātniski pētnieciskā metode – pētīt deleģēšanas līgumu slēgšanas praksi pašvaldībās; (3) salīdzinošā zinātniski pētnieciskā metode – skatot Latvijas pašvaldību uzdevumu nodošanas komercsabiedrībām regulējumu un praksi kontekstā ar citu valsti, īpaši Vācijas regulējumu un praksi.

Pētījums balstīts uz normatīvajiem tiesību aktiem, kas attiecas uz pašvaldību uzdevumu nodošanu komercsabiedrībām, Latvijā izdotajām publikācijām, kas skar šo jautājumu, atsevišķiem ārvalstu, galvenokārt, Vācijas literatūras avotiem, Latvijas tiesu nolēmumiem un praksē slēgtajiem pašvaldību uzdevumu deleģēšanas līgumiem.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Skatīt līgumus pielikumā.

## 1. Pašvaldības darbība privāto tiesību jomā

Pirms pievērsties jautājumam par komercsabiedrību iesaisti pašvaldības uzdevumu īstenošanā, šajā nodaļā tiks analizēti vispārīgie nosacījumi, kas jāievēro, lai pārvalde varētu darboties privāto tiesību jomā.

Valsts pārvalde ir noteiktu funkciju kopums, kas sadalīts uzdevumos, kuri tiek pildīti, lai sasniegtu konkrētus mērķus sabiedrības interesēs<sup>3</sup>. Uzticēto funkciju īstenošanai administratīvajām institūcijām tiek piešķirti funkciju pildīšanai nepieciešamie resursi, un tās tiek apveltītas ar publisko varu. Valsts pārvaldes administratīvās kapacitātes kontekstā ir svarīgi, lai valsts pārvalde tiktu pareizi organizēta un darbotos sabiedrisko mērķu sasniegšanai piemērotās formās. Ja organizācija un procedūras neatbilst uzdevumiem (funkcijām), nav iespējams efektīvi veikt valsts pārvaldes darbu.<sup>4</sup>

Īstenojot savus uzdevumus pašvaldība galvenokārt darbojas publisko tiesību jomā. Izņēmuma gadījumā pašvaldība darbojas arī privāto tiesību jomā. Saistībā ar publisko personu darbību privāto tiesību jomā vācu administratīvo tiesību zinātnieks *Francs Jozefs Paine* runā par administratīvajām privāttiesībām. Lai arī pamatā šādu darbību nosaka privātās tiesības, valsts pārvalde šādi neatbrīvojas no noteiktiem publiski tiesiskiem pienākumiem.<sup>5</sup>

Šie gadījumi noteikti *Valsts pārvaldes iekārtas likuma*<sup>6</sup> 87. pantā. Likums paredz, ka publiska persona (šajā gadījumā pašvaldība) privāto tiesību jomā darbojas, **pirmkārt**, veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai, **otrkārt**, sniedzot publiskos pakalpojumus, vai, **treškārt**, veicot komercdarbību likuma 88.

---

<sup>3</sup> Par valsts pārvaldes uzdevumu atbilstību sabiedrības interesēm sk. Meļķis M. Valsts pārvaldes uzdevumu tiesiskais pamats. *Jurista vārds*, 2007., Nr.21 (474).

<sup>4</sup> Kardonā F., Freiberte A. Valsts pārvaldes organizācijas jēdzieni un definīcijas. *Likums un tiesības* 2002, Nr.2, 35.lpp.

<sup>5</sup> Paine F.J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības*. Vācijas administratīvā procesa likums. Tiesu namu aģentūra, 2002, 55.– 57.lpp.

<sup>6</sup> Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 21. jūnijs, Nr. 94.

pantā noteiktajos gadījumos.<sup>7</sup> Līdzīgs dalījums sniegts *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā*.<sup>8</sup>

Darījumi pašvaldības darbības nodrošināšanai (saskaņā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepciju*<sup>9</sup> – fiskālie palīgdarījumi) ir tādi darījumi, ar kuru palīdzību pašvaldība piesaista tās darbībai nepieciešamos cilvēkresursus (darba līgumi) un materiālos resursus (pirkuma līgumi par nepieciešamo tehnisko inventāru, telpu nomas līgumi, pašvaldībai nepieciešamo būvju celtniecība un remonts u.c.). Nav šaubu, ka šie darījumi tiek nodrošināti privāto tiesību formā – faktiski tie veido saistību tiesiskās attiecības *Civillikuma* izpratnē.

**Publiskie pakalpojumi** teorijā tiek izprasti divos veidos. **Pirmā izpratne** balstās uz „**sabiedrisko labumu**” izpratni ekonomikā. Tradicionālā ekonomiskā teorija paredz, ka sabiedriskie labumi ir jānodrošina tirgus apstākļos. Gadījumā, ja brīvais tirgus nespēj nodrošināt kādu no sabiedriskajiem labumiem, tad šādu pakalpojumu jānodrošina publiskajam sektoram<sup>10</sup>. Publiskie pakalpojumi ir tādi darījumi, ar kuru palīdzību pašvaldība nodrošina tās iedzīvotāju vajadzības, kuras brīvajā tirgū nav iespējams nodrošināt dēļ noteiktiem ekonomiskajiem faktoriem.<sup>11</sup> **Otrā izpratne** apšauba, ka pastāv pakalpojumi, kas jebkuros vēsturiskajos apstākļos nevar tikt nodrošināti brīvā tirgus apstākļos. Noteiktu pakalpojumu pieejamība mainās, mainoties tehnoloģiskajām iespējām, politiskajai un ekonomiskajai situācijai. Tāpēc publiskā pakalpojuma izpratne ir jābalsta uz „**sabiedriskās intereses**” principa, nevis uz kritērija, vai to ir iespējams nodrošināt brīvā tirgus apstākļos. Sabiedriskās intereses nosaka konkrētie vēsturiskie, sociālie, ekonomiskie un kultūras apstākļi.<sup>12</sup> Šāda publisko pakalpojumu izpratne sastopama gan anglosakšu tiesībās (*common callings, businesses affected with a public interest*), gan Francijas administratīvajās

---

<sup>7</sup> Praksē gan valsts pārvalde veic arī publiskos pakalpojumus, ko nevar pieskaitīt pie publiskajiem pakalpojumiem, piemēram, mērniecības darbi, kopēšana, topogrāfisko karšu izgatavošana. Šos pakalpojumus vienlīdz var nodrošināt brīvā tirgus apstākļos. Sk.: Solovjovs I. et. al. *Valsts un pašvaldību elektronizācijas modelis: Vadlīnijas publisko pakalpojumu elektronizācijas projektu īstenošanai*. Elektroniskās pārvaldes lietu sekretariāts, 2006, 15. lpp. <http://www.eps.gov.lv/files/ELM.EPAK.NOD.EMODEL.Vadlinijas.1.1.0.2006.07.31.doc>

<sup>8</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002, 8. nodaļa, 2. punkts.

<sup>9</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002.

<sup>10</sup> Sal. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 88. p. 1. d.1. p.

<sup>11</sup> Anatole Anton, ‘Public Goods as Commonstock’, in: Anatole Anton/Milton Fisk and Nancy Holmstrom (eds.), *Not for Sale: in defense of Public Goods* (Boulder, CO: Westview, 2000), 8-11, citēts pēc: Krajewski M. Public services and trade liberalization: Mapping the legal framework. *Journal of International Economic Law*, June 2003, 341-367.

<sup>12</sup> Turpat.

tiesībās (*service publique*), gan Eiropas Savienības tiesībās (*services in the general interest*).<sup>13</sup>

Latvijā normatīvajos aktos publisko pakalpojumu definīcija atrodama *Publisko aģentūru likuma*<sup>14</sup> 6. panta pirmajā daļā: „[...] materiālu vai nemateriālu labumu piedāvāšana privātpersonām kultūras, izglītības, veselības aizsardzības, sociālajā, vides aizsardzības vai citā jomā, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzību ievērošanu šo pakalpojumu saņemšanā”. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā* saistībā ar publiskajiem pakalpojumiem norādīts, ka publiskie pakalpojumi galvenokārt tiek sniegti publisko tiesību formā (piemēram, skolas), bet tos var sniegt arī privāto tiesību formā. Ja publisko pakalpojumu sniegšanai tiek veidotas pašvaldību komercsabiedrības, to darbība ir orientēta uz subsīdijām, jo privātā sektora iespējamais piedāvājums ir neiespējams vai iedzīvotājiem pārāk dārgs<sup>15</sup> (piemēram, dēļ nepieciešamības piesaistīt lielus kapitālieguldījumus). Turpretim no *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 87. panta formulējuma rodas maldīgs priekšstats, ka publiskie pakalpojumi var tikt nodrošināti vienīgi privāto tiesību formā.

No minētā secināms, ka Latvijas publisko pakalpojumu izpratni ietekmējusi teorija par publiskajiem pakalpojumiem kā sabiedrisko labumu, ko nav iespējams nodrošināt tirgus apstākļos. Tomēr no *Publisko aģentūru likuma* formulējuma izriet, ka līdzīgi kā publiskie pakalpojumi vērtējami arī tirgū pieejami pakalpojumi, kuriem sabiedrības interesēs tiek nodrošināts augstāks kvalitātes standarts, tāpēc Latvijas normatīvo tiesību aktu izpratne sasauca arī ar otro publisko pakalpojumu teoriju – sabiedrisko interešu teoriju. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 87. panta formulējums būtu precizējams, lai nerastos iespaids, ka publiskos pakalpojumus var nodrošināt vienīgi privāttiesiskā formā.

**Pašvaldības komercdarbības** jēdziens sasauca ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā* minēto „publiskās komercdarbības” jēdzienu. Publiskās komercdarbības mērķis atšķirībā no publisko pakalpojumu mērķa saskaņā ar koncepciju ir peļņas gūšana, lai gan valsts komerciālā darbība principā nav vēlama un var radīt tirgus izkropļojuma risku.<sup>16</sup> Domājams, ka *Valsts pārvaldes iekārtas likuma*

---

<sup>13</sup> Turpat.

<sup>14</sup> Publisko aģentūru likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. 4. novembris, Nr. 58.

<sup>15</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002. nodaļa, 2, punkts.

<sup>16</sup> Turpat.

87. panta pirmās daļas 3. punktā un 88. pantā runāts tieši par publisko komercdarbību šādā izpratnē.

Atbilstoši *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 88. panta pirmajai daļai pašvaldības komercdarbību jeb „publisko komercdarbību” var veikt:

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

Analizējot šos gadījumus iespējams konstatēt, ka, ja ne visi, tad vismaz vairāki no tiem pēc būtības raksturo situācijas, kurās tiek sniegti publiskie pakalpojumi. Kā iepriekš minēts, analizējot publisko pakalpojumu jēdzienu, arī tie, t.sk., ir saistīti ar sabiedrības interešu īstenošanu, pakalpojuma pieejamību sabiedrībai, lieliem kapitālieguldījumiem, augstāka kvalitātes standarta nodrošināšanu. Ja publisko pakalpojumu nodrošināšana nevar būt saistīta ar peļņas gūšanas interesi, bet publiskās komercdarbības veikšana var, tad būtu jābūt skaidriem kritērijiem, kā nošķirt publisko pakalpojumu nodrošināšanu no publiskās komercdarbības. Tomēr, kā izriet no iepriekš minētā, šos gadījumus nevar skaidri nošķirt.

Ja ir pamatots iepriekš secinātais, ka nav iespējams nošķirt publiskos pakalpojumus no publiskās komercdarbības, tad varētu secināt, ka vai nu ir jāatsakās no principa, ka publisko pakalpojumu sniegšanā ir jāievēro nosacījums, ka valsts (pašvaldības) darbības mērķis nevar būt peļņas gūšana, vai arī, ja šis nosacījums tiek saglabāts, ir jāatsakās no publiskās komercdarbības iespējas. Autoresprāt, piemērotākais būtu otrais risinājums. Pretējā gadījumā tiek pazaudēta publisko pakalpojumu jēga un to ciešā saistība ar publisko tiesību principiem.

Ņemot vērā secināto, ka, **pirmkārt**, publiskos pakalpojumus sniedz ne vien privāto tiesību formā, bet arī (turklāt primāri!) publisko tiesību formā, un, **otrkārt**, publiskās komercdarbības iespēja var apdraudēt publisko pakalpojumu īstenošanu sabiedrības interesēs, autore ierosina *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 87. pantu izteikt šādā redakcijā:

*„(1) Publiska persona privāto tiesību jomā darbojas, veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai;*

*(2) Publiska persona privāto tiesību jomā var darboties, sniedzot publiskos pakalpojumus. Publisko pakalpojumu sniegšanai privāto tiesību jomā publiska persona var dibināt komercsabiedrību.*

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

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

Savukārt *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 88. pants ir izslēdzams, jo tajā minētie gadījumi, kuros valsts (pašvaldība) varētu veikt komercdarbību, faktiski apraksta situācijas, kad valsts (pašvaldība) sniedz publiskos pakalpojumus.

## 2. Pašvaldības komercsabiedrības darbība

Pašvaldības funkcijās ietilpstošie uzdevumi lielākoties tiek īstenoti caur pašvaldības iestādēm. Kā atsevišķu pašvaldības uzdevumu īstenošanas veidu varētu izdalīt pašvaldības uzdevuma nodošanu citai pašvaldībai uz deleģēšanas līguma pamata (*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 40. pants). Tomēr, pilnvarotajai pašvaldībai īstenojot uzdevumu caur tās iestādēm, izpilde pēc formas tiek nodrošināta līdzīgi kā tā tiktu īstenota tās pašvaldības iestādē, kas deleģējusi uzdevuma izpildi.

Tomēr valsts pārvalde savus uzdevumus var veikt ne vien pati, bet arī uzdevumu veikšanā iesaistīt trešās personas, tajā skaitā komercsabiedrības. Šajā nodaļā tiks aplūkoti nosacījumi, kas pašvaldībai jāievēro, lai uzdevumu īstenošanā iesaistītu komercsabiedrības.

Nodaļas ietvaros tiks nošķirtas komercsabiedrības, kuras pašvaldība pati dibinājusi un komercsabiedrības, kuras pašvaldība nav dibinājusi un kurās 100 procenti kapitāla daļas vai akcijas nepieder pašvaldībai. Tas tādēļ, ka pašvaldība, pildot savas funkcijas, var no funkcijām izrietošu uzdevumu īstenošanā izmatot gan pašas dibinātu komercsabiedrību – sabiedrību ar ierobežotu atbildību vai akciju sabiedrību ar pašvaldības 100% ieguldījumu pamatkapitālā – vai uzticēt uzdevumu izpildi privātai komercsabiedrībai, kurā kapitāla daļas pieder privātpersonām vai pašvaldībai kopā ar privātpersonām. Arī Vācijā publisko pakalpojumu sniegšanu pašvaldība var nodrošināt: (1) pati veidojot komercsabiedrības, kurās 100 procenti kapitāla daļu pieder pašai pašvaldībai, un nododot tai publisko pakalpojumu sniegšanas uzdevumu (t.s. **formālā privatizācija**); (2) nododot publisko pakalpojumu sniegšanas uzdevumu komercsabiedrībām, kuras pieder privātajam sektoram vai privātajam sektoram kopā ar pašvaldību (t.s. **materiālā privatizācija**).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

Īpaši attiecībā uz pašvaldības autonomo funkciju izpildes nodrošināšanu administratīvo tiesu nolēmumos vairākkārtīgi norādīts, ka pašvaldība pastāvīgo funkciju realizāciju var nodrošināt gan pati, gan nodot uzdevumu izpildi citām personām. Turklāt veids, kā šo funkciju izpildi organizēt, ir pašvaldības ziņā. Pašvaldība organizatorisko funkciju var pildīt ne tikai nododot savu funkciju (konkrētu uzdevumu funkcijas ietvaros) veikšanu citām privātpersonām, bet arī nodibinot komercsabiedrību minēto funkciju veikšanai.<sup>18</sup> Tā piemēram,

„[...] lai nodrošinātu komunālo pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem, pašvaldība var ne tikai nodot šo pakalpojumu sniegšanu citām personām, bet arī atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87. un 88. pantam pati dibināt komercsabiedrību minēto pakalpojumu sniegšanai”.<sup>19</sup>

Pašvaldību uzņēmumi Vācijā darbojas trijās juridiskajās formās:

1) *Regiebetriebe* – pašvaldību uzņēmumi, kas darbojas kā pašvaldības aģentūras;

2) *Eigenbetriebe* – pašvaldības uzņēmumi, kas ir organizatoriski un ekonomiski neatkarīgas sabiedrības, kurās 100 procenti kapitāla daļas pieder pašvaldībai;

3) *Eigengesellschaften* – komercsabiedrības, kurās kapitāla daļas pieder gan publiskajam sektoram, gan privātajam sektoram.<sup>20</sup> Tieši pēdējās tiek uzskatītas par vispiemērotākajām mūsdienu ekonomiskajām attiecībām, kurās liela nozīme publiski privātajai partnerībai.

Savukārt *Riegebetriebe* un *Eigenbetriebe* pašvaldības uzņēmumiem ir priekšrocības no publisko tiesību viedokļa – nodokļu atvieglojumi, nav nepieciešams deleģēt uzdevumus un lēmumu pieņemšanu, jo tie darbojas kā pašvaldības iestādes, tieša pašvaldības padomes kontrole. Šīm tiesiskās organizācijas formām ir arī trūkumi – dēļ ciešās saistības ar administrāciju un tiesiskās autonomijas trūkuma tiek kavēta lēmumu pieņemšana. Savukārt komercsabiedrībām ir priekšrocības no privāto tiesību viedokļa – lielāka autonomija lēmumu pieņemšanā un fleksibilitāte, pateicoties

---

<sup>18</sup> Sk. piem., Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 19.jūlija lēmuma lietā Nr. SKA-319 7. punktu, Administratīvās apgabaltiesas 2007.gada 22.oktobra lēmuma lietā Nr. AA 43-2854-07/3 6. punktu.

<sup>19</sup> Sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 19. jūlija lēmuma lietā SKA-319 7.punktu.

<sup>20</sup> Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

tiesiskajai neatkarībai<sup>21</sup>. Komerksabiedrību trūkumi – grūtības kontrolēt un uzraudzīt, kas ir konstitucionālas pašvaldības intereses.

Lai šo situāciju atrisinātu, tādās Vācijas zemēs kā Berlīne, Hamburga, Bavārija, Reinzeme-Pfalca un Saksija-Anhalte ar likumu ir izveidota īpaša pašvaldības uzņēmumu tiesiskās darbības forma, šie uzņēmumi darbojas saskaņā ar publiskajām tiesībām. Šiem uzņēmumiem, kas darbojas saskaņā ar publiskajām tiesībām, ir šādas priekšrocības – pašvaldībai nav nepieciešamas deleģēt lēmumu pieņemšanas pilnvaras, pašvaldība var noteikt saistošu šā uzņēmuma pakalpojumu izmantošanu un izmantošanas maksu, pašvaldības uzdevuma īstenošana tiek veikta vienoti, uzņēmums var izdot jebkāda veida administratīvo aktu, kas nepieciešams likuma noteikumu izpildei un izpildīt aktu pašvaldības vārdā.<sup>22</sup>

Tādās Vācijas zemēs kā Bavārija, Bādene-Virtembergas, Meklenburga-Priekšpomerānija, Saksija-Anhalte, Tīringene, Šlēsviga-Holšteina un Lejassaksija saimniecisko darbību pašvaldības veic aģentūru, nevis komerksabiedrību formā. Tā, piemēram, Šlēsvigā-Holšteinā un Lejassaksijā ir noteikts, ka veikt saimniecisko darbību saskaņā ar privātajām, nevis publiskajām tiesībām pieļaujams vienīgi pēc rūpīgas ieguvumu un zaudējumu apsvēršanas.<sup>23</sup>

Francijā publiskos pakalpojumus pašvaldībās arvien vairāk nodrošina privātās komerksabiedrības. Tā, piemēram, ūdensapgādē 20. gadsimta piecdesmitajos gados tikai 30 procentus tirgus nodrošināja privātais sektors, 1983. gadā jau 60 procenti, bet 1999. gadā – 80 procenti. Publisko pakalpojumu nodrošināšanā darbojas arī publiski privātās sabiedrības (*sociétés d'économie mixtes*), ik gadu tiek dibinātas ap 100 šādu sabiedrību.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Ziemeļreinas-Vestfālenes Iekšlietu ministrijas Vietējo pašvaldību nodaļas vadītājs F.W.Helds uzskata, ka piemērotākais risinājums, kā izpildīt noteiktus pašvaldības uzdevumus, ir veidot pašvaldībai piederošus uzņēmumus. Tādējādi tiek nodrošināta vajadzīgā fleksibilitāte lēmumu pieņemšanai, īpaši tādu lēmumu, kas attiecas uz uzņēmuma peļņu, un vienlaikus tiek saglabāta demokrātiskā kontrole caur padomi. Pašvaldības uzņēmuma organizācija ļauj vienlaikus īstenot ienākumus radošus un bezpeļņas uzdevumus (muzejus, kultūras centrus u.tml.). Held F.W. The

Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>22</sup> Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>23</sup> Turpat.

<sup>24</sup> Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No.2.

Lielbritānijā Mārgaretas Tečeres (*Margaret Thatcher*) valdības laikā tika reformēta britu tradicionālā pašvaldību sistēma, iezīmējot „pāreju no vietējo pašvaldību (local government) sistēmas uz vietējās pašpārvaldes sistēmu (local governance)”<sup>25</sup>. Kopš 1979. gada arī Lielbritānijā pašvaldībām tika uzlikts par pienākumu slēgt līgumus ar komercsabiedrībām par dažādu publisko pakalpojumu īstenošanu (atkritumu savākšana, sētnieki, atpūta un sports, ceļu būve u.tml.). Vēlāk gan tika grozīti normatīvie tiesību akti, un šī tendence nedaudz samazinājās.<sup>26</sup>

Eiropas Savienības līmenī tiek aizsargāts „minimālās valsts” un uzskats, ka valstij jānodrošina tikai pamatfunkciju īstenošana, bet tirgum jādarbojas brīvas konkurences apstākļos (Jaunā publiskā pārvaldība, *New Public Management*). Pašvaldību līmenī tas nozīmē, ka Eiropas Savienība veicina publisko pakalpojumu īstenošanas nodošanu privātajam sektoram, pašvaldībām slēdzot līgumus ar komersantiem: „Valstij jāļauj publiskos pakalpojumus nodrošināt tirgus varai un arī [...] jāierobežo sava darbība līdz vispārējā labuma uzdevumu īstenošanas atļauju izsniegšanai piemērotākajiem piegādātājiem.”<sup>27</sup> Tomēr brīvā tirgus ekonomikas mērķi ir būtiski atšķirīgi, salīdzinot ar pašvaldības mērķiem: brīvais tirgus balstās pamatā uz ekonomisko racionalitāti, kamēr pašvaldību pamatuzdevums ir nodrošināt vietējo iedzīvotāju sabiedriskās intereses plašākā izpratnē, tajā skaitā sociālās un ekoloģiskās intereses.

Kopīgās attīstības tendences tādās valstīs kā Vācija, Francija un Lielbritānija liecina par arvien pieaugošu decentralizāciju pašvaldību uzdevumu īstenošanā, lielāku pilnvaru piešķiršanu atsevišķo sektoru uzdevumu īstenošanai, unitāras pašvaldības uzdevumu nodrošināšanas samazināšanos, privātpersonu iesaistīšanos un publiski privātās sadarbības veidošanos. Visskaidrāk šī decentralizācija vērojama Francijā, kur

---

<sup>25</sup> Stoker, G. (1999): Quangos and Local Democracy, in: Flinders, M. V./Smith, M. J. (eds.): Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government, Houndsmill, p. 41, citēts pēc: Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No.2.

<sup>26</sup> Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No.2.

<sup>27</sup> Schuppert, Gunnar Folke (2001), "Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat", Schröter, Eckhard (ed.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, pp. 410, citēts pēc: Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

gan arī vislabāk redzami ar to saistītie sarežģījumi – lielākas ar pakalpojumu nodošanu saistītās izmaksas, caurskatāmības trūkums.<sup>28</sup>

*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 88. panta otrā daļa paredz, ka publiska persona saskaņā ar likumu dibina komercsabiedrību komercdarbības veikšanai. Komercsabiedrību iespējams dibināt arī publisko pakalpojumu sniegšanai. Publisko pakalpojumu joma, kā iepriekš noskaidrots, arī ir tā, kuru valsts pārvalde var īstenot privāttiesiskā formā caur komercsabiedrību. Komercdarbība, kas nav vērsta uz pārvaldes uzdevumu izpildi un nesaistās ar kāda publiskā pakalpojuma sniegšanu, faktiski ir vērsta uz peļņas gūšanu, un tas ir pretrunā ar pārvaldes uzdevumiem. Peļņas gūšana kā rezultāts pašvaldības komercsabiedrības darbībai nav uzskatāma par nesaskanīgu ar publiskās pārvaldes mērķiem. Tomēr peļņa var būt vienīgi kā savā ziņā nejaušs pašvaldības komercsabiedrības darbības rezultāts, bet šādas sabiedrības pamatmērķis ir noteiktu publisko pakalpojumu sniegšana.

Pašvaldību komercsabiedrības mūsdienās netiek uzlūktas kā iespēja pašvaldībai atbrīvoties no atbildības un pienākumiem, bet gan kā moderns pārvaldības instruments „pašvaldībā kā korporācijā”.<sup>29</sup> Vācijā pašvaldību uzņēmumi visplašāko attīstību piedzīvoja pēc 1870. gada. Šajā laikā pašvaldību uzņēmumi darbojās faktiski visās industrijas nozarēs. Tika pat uzskatīts, ka ienākumu gūšana no pašvaldības ekonomiskās darbības nav nejauša, bet ir likumsakarīgs ekonomisko darbību rezultāts.<sup>30</sup>

19.gs. beigās, pieaugot iedzīvotāju skaitam pilsētās, Vācijas pašvaldības uzņēmās pienākumu nodrošināt pilsētas iedzīvotājus ar dabasgāzi, ūdeni, notekūdeņu novadīšanu, elektrību, sabiedrisko transportu un organizēja atkritumu izvešanu (publiskie pakalpojumi, *Daseinsvorsorge*). Tradicionāli tiek uzskatīts, ka šajā jomā pašvaldības darbojas vietējo iedzīvotāju kopējam labumam. Jebkurai pašvaldības saimnieciskajai aktivitātei turklāt jābūt pamatotai ar sabiedriskajām interesēm. Balstoties uz iedzīvotāju kopējo labumu un sabiedriskajām interesēm pašvaldības varēja izdot saistošos noteikumus, kas uzliktu par pienākumu visiem pašvaldības

---

<sup>28</sup> Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No. 2.

<sup>29</sup> Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>30</sup> Braun, Günther E./Jacobi, Klaus-Otto (1990), *Die Geschichte des Querverbands in der kommunalen Versorgungswirtschaft*, Cologne, S. 17, citēts pēc: Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

iedzīvotājiem izmantot, piemēram, pilsētas ūdensvadu un notekūdeņu sistēmu. No to sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas, kas nesa ienākumus (dabasgāze, ūdensapgāde), tika atbalstīti pakalpojumi, kas lielākoties tika sniegti ar zaudējumiem (sabiedriskais transports).<sup>31</sup>

Ierobežojumi pašvaldību ekonomiskajai darbībai Vācijā pirmo reizi tika noteikti Veimāras republikas laikā pēc 1918. gada. Pašvaldību uzņēmumu darbība tika uzlūkota kā sociālistiskās ekonomijas turpināšanās.<sup>32</sup> 20.gs. deviņdesmito gadu sākumā pašvaldību komercsabiedrības Vācijā nodrošināja 95 % atkritumu apsaimniekošanu, 30 % elektroapgādi, 70 % dabasgāzes piegādi.<sup>33</sup>

Mūsdienās Vācijā visas lielākās pašvaldības pašas vai kopā ar kaimiņu pašvaldībām pārvalda elektroenerģijas, dabasgāzes un ūdensapgādes uzņēmumus, pašvaldībām ir arī sabiedriskā transporta uzņēmumi, ostas, lidostas, dzelzeļa sabiedrības.<sup>34</sup> Šobrīd Vācijā komercsabiedrības īstenojot pat vairāk kā pusi no visiem pašvaldības uzdevumiem, t.sk. būvniecības uzraudzību.<sup>35</sup> Viens no iemesliem, kas pašvaldības Vācijā piespiež slēgt līgumus ar komercsabiedrībām par dažādu uzdevumu nodrošināšanu, ir pašvaldības budžeta parādsaistības. Pašvaldības pārdod tām piederošos uzņēmumus, tādējādi iegūstot līdzekļus parādsaistību dzēšanai un atbrīvojoties no nepieciešamības subsidēt attiecīgo publisko pakalpojumu sniegšanu.<sup>36</sup> Līdz ar to Vācijā vairāk kā 40 procentu komercsabiedrību, kurās daļas pieder pašvaldībām, daļas pieder arī privātpersonām.<sup>37</sup>

Gan Vācijā, gan Francijā pašvaldībām ir rīcības brīvība izlemt, vai un kādā apjomā publisko pakalpojumu īstenošanu nodot komercsabiedrībām. Vācijā līdz ar to

---

<sup>31</sup> Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>32</sup> Quotation of the Christian Democratic Union leader in the North Rhine-Westphalian Assembly, *Rheinische Post Duisburg*, 20 May 1999. citēts pēc: Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>33</sup> Reidenbach, Michael (1995), "L'Allemagne: l'adaptation graduelle", Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry (eds.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, pp. 84, citēts pēc: Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>34</sup> Haschke D. Local Government Administration in Germany. <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>, (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>35</sup> Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>36</sup> Sack D. Liberalisation and Privatisation in Local Government: Control Requirements and the Consequences for Decision-Making Processes. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No. 2.

<sup>37</sup> Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No. 2.

trūkst stratēģiskās kontroles pašvaldību rīcības koordinācijai. Savukārt, piemēram, Francijā, kur lielā daļā teritorijas ūdensapgādes pakalpojumu nodrošina lielās korporācijas, 50 % pašvaldību pašas ir izveidojušas ūdensapgādes uzņēmumus. Turpretim Lielbritānijā pēc pēdējās pašvaldību reformas pašvaldību rīcības modeli nosaka centrālā valsts pārvalde.<sup>38</sup>

Arī Latvijā pašvaldību komercsabiedrības īsteno noteiktus publiskos pakalpojumus. Autorei gan nav izdevies iegūt statistiskā pētījuma datus, kurā būtu analizēta Latvijas pašvaldību komercsabiedrību daudzums, izplatītākās darbības jomas, reģioni, kuros pašvaldības visvairāk darbotos caur komercsabiedrībām u.tml. Šajā pētījuma veiktā analīze balstās publiski pieejamo informāciju par atsevišķu pašvaldību komercsabiedrību darbību, kā arī uz deleģēšanas līgumiem, ko pašvaldības slēgušas vai plānojušas slēgt ar šīm komercsabiedrībām par noteiktu uzdevumu izpildi. Tā kā tieši deleģēšanas līguma slēgšana ir tas tiesiskais instruments, kuru pašvaldības bieži izvēlējušās, šim institūtam pētījumā pievērsta īpaša uzmanība. Turpmāk tiks aplūkoti nosacījumi, kas tiek izvirzīti pašvaldībām, lai tās varētu veidot komercsabiedrības. Īpaša uzmanība pievērsta regulējumam Vācijā, kur pastāv t.s. subsidiaritātes klauzula. Vācijas regulējums salīdzināts ar regulējumu Latvijā.

Vācijas tiesībās pazīstama t.s. **pašvaldības saimnieciskā klauzula** (*kommunale Wirtschaftsklausel*): pašvaldība var dibināt komercsabiedrību, nodrošinot noteiktus publiskos pakalpojumus vienīgi tad, ja

- 1) noteiktās darbības veikšana izriet no kādas pašvaldības funkcijas;
- 2) pašvaldības ir pietiekama saimnieciskā kapacitāte uzdevuma veikšanai;
- 3) pašvaldībā uzdevumu iespējams sasniegt efektīvāk (**kvalificētā subsidiaritātes klauzula**), vai vienlīdz efektīvi ar trešajām personām (**vienkāršā subsidiaritātes klauzula**).<sup>39</sup> Šos trīs likumā noteiktos kritērijus var papildināt ar ceturto: pašvaldības uzņēmuma saimnieciskā aktivitāte ierobežojama ar pašvaldības teritoriju.<sup>40</sup>

Nosacījums, ka pašvaldība drīkst nodarboties ar ekonomiskām aktivitātēm tikai tad, ja to veic sabiedriskajam labumam, proti, pilda publisko funkciju, izriet no

---

<sup>38</sup> Turpat.

<sup>39</sup> Held FW. The Municipal Economic Law: New Developments in Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>40</sup> Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1

Vācijas *Pamatlikuma*. Turpretim nedz kvalificētā, nedz vienkāršā subsidiaritātes klauzula, kā uzskata literatūrā, neizriet no *Pamatlikuma*.<sup>41</sup>

Ja pašvaldības darbību neattaisno publiskā funkcija, subsidiaritātes klauzulai nav nozīmes. Hammas un Diseldorfas Apelācijas tiesas savos spriedumos ir atzinušas, ka, ja pašvaldība vēlētos veikt ekonomiskās aktivitātes jomās, kas nav aptvertas ar pašvaldības funkcijām (dārzkopība, celtniecība, privātā apmācība), tad atsaukties uz subsidiaritātes klauzulu nav jēgas:

„[...] subsidiaritātes ideja ir ietverta jau ‘publiskās funkcijas’ jēdzienā. Pašvaldības uzņēmuma nodibināšana un darbība nepilda publisko funkciju, ja privātajā uzņēmumā nodomātā darbība tiek veikta vai var tikt veikta vienlīdz efektīvi.”<sup>42</sup>

Minētais vēlreiz apliecina iepriekš secināto, ka pašvaldības komercsabiedrība nevar darboties vienīgi peļņas gūšanas nolūkos. Tās darbības pamatā ir noteikta publiskā pakalpojuma īstenošana.

Atsevišķu Vācijas zemju konstitucionālās tiesas, kā arī administratīvās tiesas atzinušas, ka subsidiaritātes klauzula aizsargā pašas pašvaldības no riskantas ekonomiskās darbības, nevis privāto sektoru no iespējamās pašvaldību uzņēmumu konkurences. Arī tas vien, ka pašvaldība izveidojusi uzņēmumu, kas darbojas jomā, kas nav saistīta ar pašvaldības funkciju īstenošanu, nevar būt par pamatu, lai atzītu, ka pašvaldība rīkojusies *contra bonos mores* un pārkāpusi konkurences tiesības.<sup>43</sup> Pašvaldības uzņēmuma darbība būs uzskatāma par prettiesisku vienīgi tad, ja tiks pierādīts, ka tā kavē privātā sektora komercdarbību.<sup>44</sup>

Par to, vai kvalificētā un vienkāršā subsidiaritātes klauzula aizskar pašpārvaldes tiesības literatūrā nav vienprātības. Ziemeļreinas-Vestfālenes Iekšlietu

---

<sup>41</sup> Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>42</sup> OLG Hamm (Gelsengrün) *DVBl.* 1998, p. 792 (793); OLG Düsseldorf (private tuition) *NWVBl.* 1997, p. 353; see also Hösch, "Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen", *DÖV* 2000, p. 393 (402), citēts pēc: Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>43</sup> VGH Mannheim, *NJW* 1984, p. 251; *NJW* 1995, p. 274; The Federal Constitutional Court, *NJW* 1995, p. 2938 ff. (2939), citēts pēc: Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>44</sup> BVerwG, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1995, p. 2938 (2939); based on BVerwGE 39, p. 329 ff. (334), citēts pēc: Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

ministrijas Vietējo pašvaldību nodaļas vadītājs *Frīdrihs Wilhelms Helds (Held)* uzskata, ka Vācijas *Pamatlikuma* 28. panta otrā daļa<sup>45</sup> paredz publiskās administrācijas organizācijas principu, nevis darbu sadali starp pašvaldībām un privāto sektoru. Turpretim citi autori uzskata, ka subsidiaritātes klauzula, kas noteikta ar likumu, aizskar pašvaldību tiesības uz pašpārvaldi, kas izriet no *Pamatlikuma* 28. panta otrās daļas, jo tā, viņuprāt, attiecas arī uz pašvaldību un ekonomikas attiecībām.<sup>46</sup> Katrā ziņā gan kvalificētā, gan vienkāršā subsidiaritātes klauzula ir pašvaldību darbību apgrūtināšas. Tāpēc, piemēram, Ziemeļreinas – Vestfālenes zeme noteikusi, ka subsidiaritātes klauzula neattiecas uz elektroenerģijas piegādi, ūdensapgādi, sabiedrisko transportu un telekomunikācijām. Bādenes – Virtembergas, Bavārijas un Trīringenes zeme noteikusi, ka pilnīgi visi publiskie pakalpojumi ir izslēdzami no subsidiaritātes klauzulas.<sup>47</sup>

Kā uzskata *Frīdrihs Wilhelms Helds*, apstākļi, ka likums Vācijā no subsidiaritātes klauzulas izslēdzis tādas saimnieciskās darbības nozares kā elektroapgādi un dabasgāzes piegādi faktiski nenozīmē to, ka subsidiaritātes klauzula ir tā, kas liedz pašvaldībām darboties dažādās saimnieciskās darbības nozarēs, bet gan šādu darbību neattaisno neviena publiskā funkcija.<sup>48</sup>

Ņemot vērā arī Eiropas Savienības konkurences tiesisko regulējumu un politiskos uzstādījumus, Vācijā vērojama tendence atteikties no subsidiaritātes klauzulas un peļņas un bezpeļņas uzņēmumu nošķiršanas, jo, lai jebkurš, arī pašvaldības uzņēmums varētu darboties efektīvi, tam ir jādomā par peļņu brīvas konkurences apstākļos. Var uzskatīt, ka pašvaldības uzņēmums, kas gūst peļņu, bet nepilda nevienu publisko funkciju, darbojas pretēji subsidiaritātes klauzulai.

---

<sup>45</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany, Promulgated by the Parliamentary Council on 23 May 1949 as amended up to June 2008, [http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges\\_material/downloads/ggEn\\_download.pdf](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/ggEn_download.pdf), (aplūkots: 20.11.2008.), 28 panta otro daļu: „Pašvaldībām likumā noteiktajās robežās ar savu atbildību ir tiesības noteikt visus vietējos jautājumus. Likumā noteikto funkciju ietvaros pašvaldību apvienībām ir tiesības uz pašpārvaldi saskaņā ar likumu. Pašpārvaldes tiesības attiecas arī uz finansiālo autonomiju, tajā skaitā pašvaldību tiesības uz nodokļu ieņēmumiem, kas balstīti uz saimnieciskajām iespējām, un tiesības noteikt nodokļu apmēru.”

<sup>46</sup> Wieland/Hellermann, *Der Schutz des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen gegenüber Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung im nationalen und europäischen Recht*, Cologne 1995, p. 32, 63; Püttner, *Zur Reform des Kommunalwirtschaftsrechts in Rheinland-Pfalz* (expert opinion), Tübingen 1997, *VKU-Nachrichten*, issue 587, p. 4, citēts pēc: Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>47</sup> Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments in Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>48</sup> Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments in Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

Tomēr šādu situāciju var uzlūkot arī citādi: „[N]epastāv pārlicinošs iemels, kāpēc tīri uz peļņu orientētiem mērķiem nevarētu būt publiskas funkcijas, ja jau peļņu pašvaldība var izmantot sabiedriskajam labumam.”<sup>49</sup> Šī atziņa gan ir apšaubāma un ir pretrunā ar šajā pētījumā iepriekš secināto. Ja peļņa būtu vienīgais pašvaldības komercsabiedrības darbības kritērijs, tad pašvaldības komercsabiedrību darbību nevarētu vērtēt citādi, kā vien pēc privāttiesiskiem principiem.

Tomēr tām katrā ziņā ir jāievēro arī noteikti publisko tiesību noteikumi. Tā, piemēram, *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā* norādīts, ka pārvaldei darbojoties privāto tiesību jomā ir jāievēro diskriminācijas aizliegums, tā nedrīkst patvaļīgi noraidīt vai nesamērīgi sasaistīt un ierobežot kādu līgumpartneri, apgrūtināt pamattiesību izmantošanu, atbrīvoties no tās pienākumu izpildes, noteikt nesamērīgas saistības.<sup>50</sup>

Subsidiaritātes klauzulas<sup>51</sup> uzdevums, **no vienas puses**, ir pasargāt privāto sektoru no pašvaldības uzņēmumu konkurences, jo brīvā tirgus apstākļos tas nebūtu vēlams. **No otras puses**, šādi likumdevējs pasargā pašas pašvaldības no riska uzņemšanās.<sup>52</sup>

Tradicionālā pārvaldes uzdevumu īstenošana pašvaldību komercsabiedrībām Latvijā un Vācijā faktiski uzrāda situācijas divas puses. **No vienas puses**, īstenojot uzdevumus caur savu komercsabiedrību, pašvaldība nedrīkst atbrīvoties no efektīvas

---

<sup>49</sup> Otting, Olaf (1997), *Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen*, Cologne, citēts pēc: Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>50</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002, 8. nodaļa, 2. punkts.

<sup>51</sup> Bavārijas Pašvaldību likuma 89. pants atbilstoši subsidiaritātes klauzulai paredz ierobežojumus pašvaldības ekonomiskajai darbībai:

„(1) Pašvaldība var dibināt, pārņemt vai paplašināt komercsabiedrību, ja:

1) šādu komercsabiedrību prasa publiska vajadzība;

2) komercsabiedrības veids un lielums ir piemērots pašvaldības iespējām un vajadzības nodrošināšanai;

3) vajadzību nevar vai vienlīdz labi un ekonomiski izdevīgi nevar nodrošināt cita persona.

(2) Pašvaldības komercsabiedrības nedrīkst kaitēt neatkarīgiem saimnieciskās darbības veicējiem lauksaimniecībā, amatniecībā, tirdzniecībā, komercijā vai industrijā.

(3) Pašvaldībai nav atļauts nodarboties ar bankas operācijām. Krājkasu (Sparkassen) sistēmai noteikti īpaši noteikumi.

(4) Lai pašvaldības komercsabiedrības darbotos ārpus pašvaldības teritorijas, tām jāsaņem atļauja.” Bayerische Gemeindeordnung, GVBl. p. 65, BayRS 202011I. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GOBayern.htm#ToC115>, (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>52</sup> Haschke D. Local Government Administration in Germany. <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>, (aplūkots: 20.11.2008.).

funkcijas īstenošanas – to aizsargā *Valsts pārvaldes iekārtas likums*. **No otras puses**, pašvaldībai nevajadzētu nodarboties ar saimniecisko darbību un nevajadzīgi tērēt resursus jomās, kurās tirgus ir pietiekami attīstīts – to šobrīd aizsargā subsidiaritātes klauzula Vācijas tiesībās. Lai gan, kā iepriekš norādīts, pastāv uzskats, pat darbojoties jomās, kurās tirgus ir attīstīts, pašvaldības uzņēmums var pildīt publiskās funkcijas vismaz netieši, proti, gūstot ienākumus, ko turpmāk izmantot pašvaldības iedzīvotāju interesēs.

### 3. Pašvaldības uzdevumu nodošana komercsabiedrībām ar deleģēšanas līgumu

Pēdējos gados daudzi Latvijas tiesību zinātnieki veltījuši savas pūles dažādu publisko tiesību, it īpaši administratīvo tiesību institūtu analīzei. Tas veicinājis arī tiesu prakses strauju attīstību šajā jomā. Nepārvērtējams ir administratīvo tiesu – un ne vien Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta, bet arī Administratīvās apgabaltiesas un Administratīvās rajona tiesas – ieguldījums tiesību izpratnes attīstībā. Daudz uzmanības gan publikācijās, gan tiesu praksē veltīts administratīvā akta<sup>53</sup>, arī faktiskās rīcības<sup>54</sup> jēdzienam. Tas ir tāpēc, ka tradicionāli pārvalde tiek īstenota ar administratīvajiem aktiem, un to īpatsvars, salīdzinot ar publisko tiesību līgumiem joprojām ir ievērojami augstāks.<sup>55</sup> Iespējams lielākajā daļā jomu publisko tiesību līguma slēgšana arī nav piemērota. Turklāt gadījumos, kad publisko tiesību līgums tomēr noslēgts, tas darīts aiz abu pušu brīvprātības – līdz ar to līdz tiesai lietas par publisko tiesību līgumu izpildi nenonāk bieži.<sup>56</sup> Dēļ relatīvi mazākās nozīmes praksē, publisko tiesību līgumiem, tostarp deleģēšanas līgumam, kam turpmāk veltīta īpaša uzmanība, arī autori pievērsušies retāk. Tomēr plašsaziņas līdzekļos parādās informācija par pašvaldību plāniem slēgt deleģēšanas līgumus, lai tādējādi „sakārtotu juridiskās lietas”, lai pašvaldība un komercsabiedrība, kas dibināta konkrētas pašvaldības funkcijas realizēšanai, vienotos par to starpā pastāvošajām tiesībām un pienākumiem, kā arī noregulētu ar attiecīgā uzdevuma veikšanu saistītos atbildības jautājumus.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Piem.: Briede J. *Administratīvais akts*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003.

<sup>54</sup> Faktiskās rīcības jēdziens – pazīmes un to interpretācija. Tiesu prakses vispārīgums. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta un Judikatūras nodaļa. *Latvijas Vēstnesis*, 2007. 1. februāris, Nr. 454

<sup>55</sup> Prancāne I. Pārvaldes līguma tiesiskais regulējums Latvijas un ārvalstu normatīvajos aktos. Likums un tiesības, 2002., Nr. 4., 103. lpp.

<sup>56</sup> Paine F.J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības*. Tiesu namu aģentūra, 2002., 223. lpp.

<sup>57</sup> Sk., piem., Rīgas domes Komunālo un dzīvokļu jautājumu komitejas priekšsēdētāja *Ivara Gatera* teikto ziņu sadaļā „Sagatavots deleģēšanas līgums par dzīvojamo māju pārvaldīšanu un apsaimniekošanu” (<http://news.frut.lv/lv/economics/2999>), sk. arī: Par pašvaldības autonomās funkcijas deleģēšanas līguma noslēgšanu ar sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Liepājas reģionālā slimnīca” (<http://www.liepaja.lv/events.php?id=1435&category=all&action=event&category=10&eid=16145>), Vides komiteja atbalsta Rīgas mežu teritoriju apsaimniekošanu nodot sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Rīgas meži” pārziņā” ([https://www.riga.lv/Templates/no\\_navigation.aspx?NRMODE=](https://www.riga.lv/Templates/no_navigation.aspx?NRMODE=)

Pirmajā un otrajā nodaļā tika analizētas pašvaldību iespējas darboties privāto tiesību jomā gan caur pašvaldības iestādēm, gan caur pašvaldības dibinātām komercsabiedrībām. Tika skaidroti priekšnoteikumi, lai pašvaldība varētu iesaistīties komercdarbībā, un iezīmēta pašvaldības komercsabiedrību loma publisko pakalpojumu sniegšanā. Gan vispārīgajās, gan speciālajās tiesību normās, ko satur *Komerclikums* un likums *Par valsts un pašvaldības kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām*<sup>58</sup>, ir paredzēta pašvaldības komercsabiedrība (jeb kapitālsabiedrības) izveides un darbības kārtība. Tomēr normatīvajos tiesību aktos nav precizēts, kā tieši pašvaldības uzdevums nododams pašvaldības kapitālsabiedrībai. Ņemot vērā pieaugošo pašvaldību interesi slēgt pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgumus, kā vienu no uzdevumu nodošanas iespējām nepieciešams izvērtēt deleģēšanas līguma slēgšanu. Kā uzskata Latvijā plaši pazīstamais Vācijas tiesību zinātnieks *Francs Jozefs Paine* valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšana ir viens no veidiem, kā iespējams uzlabot valsts pārvaldes darbību:

*„Pārvaldes praksē nozīmīga loma ir pilnvarotajām personām vai pilnvarotajiem uzņēmumiem. Valsts pilnvaro privātpersonas vai privāttiesiskās sabiedrības veikt darbības valsts virskundzības vārdā ārpus valsts pārvaldes aparāta. Šādā veidā tā atvieglo pārvaldes aparāta darbību un padara izmantojamus privātos līdzekļus”*<sup>59</sup>.

Lai gan pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgumu slēgšana pašvaldībās pagaidām nav izplatīta, atsevišķi gadījumi, kad pašvaldības slēgušas līgumus, kas nosaukti par deleģēšanas līgumiem, ir bijuši. Rīgas pilsētas pašvaldība ir noslēgusi deleģēšanas līgumu ar Rīgas pašvaldības sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” par sabiedriskā transporta, autotransporta un maksas stāvvietu pakalpojumu sniegšanu Rīgas pilsētā, kā arī līgumus ar piecpadsmit Rīgas pilsētas pašvaldības komercsabiedrībām, piemēram, Rīgas pašvaldības sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1. slimnīca”, par veselības aprūpes pieejamības nodrošināšanu un iedzīvotāju veselīga dzīvesveida veicināšanu.

---

*Published&NRORIGINALURL=%2FVLV%2FPostingData%2FNews%2F2007%2F11%2Fpr\_videkom.htm%3FDate%3D05.12.2007&NRNODEGUID=%7BFEFC2036-1215-4453-BD50-B57DB6FD4CBF%7D&NRCACHEHINT=NoModify Guest&Date=05.12.2007*), aplūkotas 24.11.2008.

<sup>58</sup> *Par valsts un pašvaldības kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām*: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 16. novembris, Nr. 149.

<sup>59</sup> *Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums*. Tiesu namu aģentūra, 2002, 29.lpp.

Jāatzīmē, ka bez minētajiem gadījumiem kopš 2005. gada Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijā atbilstoši *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 45. panta otrajai daļai saskaņošanai vai informācijai saņemti 7 deleģēšanas līgumi (2 no tiem ir Rīgas pilsētas pašvaldības līgumi, 3 – Jēkabpils pilsētas pašvaldības līgumi, 1 – Jūrmalas pilsētas pašvaldības līgums, 1 – Sabiles novada pašvaldības līgums). To slēgšanu ministrija nav atbalstījusi, visbiežāk kā argumentu minot tiesiskā pamata trūkumu. Proti, likumā *Par pašvaldībām* nebija skaidri paredzēta iespēja slēgt šādus līgumus. Atbilstoši likuma 2008. gada 17. jūlija grozījumiem<sup>60</sup> šāda iespēja paredzēta tikai kopš 2008. gada 1. septembra. Tomēr pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgumus ar Rīgas pašvaldības sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme”, ar Rīgas pašvaldības sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1. slimnīca” un citām ārstniecības sabiedrībām Rīgas pilsētas pašvaldība noslēgusi vēl pirms likuma *Par pašvaldībām* 15. pants tika papildināts ar ceturto daļu, atbilstoši kurai no katras autonomās funkcijas izrietošu pārvaldes uzdevumu pašvaldība var deleģēt privātpersonai vai citai publiskai personai.

No visiem kopskaitā 23 deleģēšanas līgumiem 22 līgumos kā pilnvarotās personas, kam ir vai tiktu deleģēti pašvaldību uzdevumi, ir pašvaldību dibinātas komercsabiedrības, un tikai vienā līgumā – privātpersonu dibināta biedrība. Līdz ar to pašvaldību noslēgto deleģēšanas līgumu izvērtējums nesniedz pietiekamu informāciju, kuru pētījuma ietvaros būtu iespējams vispārināt.

Deleģēšanas līgums ir viens no publisko tiesību līgumu veidiem, kas uzskaitīti *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 12. panta pirmajā daļā. Likums paredz, ka šādi līgumi slēdzami, lai nodrošinātu valsts pārvaldes funkciju efektīvu izpildi. Strīdus, kas izriet no šādiem līgumiem, atbilstoši *Administratīvā procesa likuma*<sup>61</sup> 103. panta pirmajai daļai izskata administratīvā tiesa.

Pārvaldes uzdevumu deleģēšanu regulē *Valsts pārvaldes iekārtas likums*. Likuma 40. pantā formulēti šādi deleģēšanas pamatnoteikumi:

„(1) *Publiska persona var deleģēt privātpersonai un citai publiskai personai (turpmāk – pilnvarotā persona) tādu pārvaldes uzdevumu, kas ietver pārvaldes lēmumu pieņemšanu. Šādu pārvaldes uzdevumu var deleģēt vienīgi tad, ja pilnvarotā persona attiecīgo uzdevumu var veikt efektīvāk.*

<sup>60</sup> Grozījumi likumā „Par pašvaldībām”: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2008. 30. jūlijs, Nr. 116.

<sup>61</sup> Administratīvā procesa likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. 14. novembris, Nr. 164.

(2) *Privātpersonai pārvaldes uzdevumu var deleģēt ar likumu, kā arī likumā noteiktajos gadījumos ar publiskas personas orgāna izdotu ārēju normatīvo aktu vai līgumu.*

(3) *Citai publiskai personai pārvaldes uzdevumu var deleģēt likumā noteiktajos gadījumos. Šādā gadījumā piemērojami šīs nodaļas noteikumi, ciktāl citu likumu speciālajās tiesību normās nav noteikts citādi.”*

Tādējādi pašvaldība var nodot pašvaldības komercsabiedrībai pārvaldes uzdevumu ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem vai deleģēšanas līgumu. Nododamajā uzdevumā jābūt pilnvarojumam pašvaldības komercsabiedrībai pieņemt pārvaldes lēmums. Tiesībās pieņemt pārvaldes lēmumus izpaužas rīcība ar valsts varu.<sup>62</sup>

Jāatzīmē, ka atkarībā no tā, vai pašvaldības komercsabiedrībai saskaņā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likumu* ir deleģēts veikt valsts pārvaldes uzdevumu, tās firmā var ietvert vārdu „pašvaldība”. Šāda iespēja paredzēta likuma *Par valsts un pašvaldības kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām* 23.<sup>1</sup> panta pirmajā daļā<sup>63</sup>. Uzņēmumu reģistram tādā gadījumā iesniedzams dokuments, kurā norādīts valsts pārvaldes uzdevuma deleģēšanas tiesiskais pamats. Līdz ar to no firmas vien vajadzētu būt noprotamam, vai pašvaldība tās dibinātai komercsabiedrībai ir nodevusi kādu uzdevumu, kas ietver rīcību ar valsts varu.

No deleģēšanas līgumiem un to projektiem redzams, ka tie galvenokārt slēgti ar pašvaldību komercsabiedrībām ar mērķi nodot tām noteiktu pašvaldības uzdevumu īstenošanu. Šajā nodaļā noskaidrosim, vai pašvaldību prakse slēgt deleģēšanas līgumus ar (pašvaldības) komercsabiedrībām par tādu uzdevumu kā atkritumu apsaimniekošana, ūdensapgāde, sabiedriskais transports u.tml. ir tiesiski pamatota. Lai to izprastu, **pirmkārt**, tiks aplūkoti pašvaldību uzdevumi, par kuriem pašvaldība var slēgt deleģēšanas līgumus. **Otrkārt**, tiks analizēts pārvaldes lēmumu ietveroša pārvaldes uzdevuma jēdziens.

---

<sup>62</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002, 29.vēre.

<sup>63</sup> *Ja pašvaldības kapitālsabiedrība atbilst šā panta pirmajā daļā noteiktajam, sabiedrības ar ierobežotu atbildību firmā ietver norādi „pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību” vai tās saīsinājumu „PSIA”, bet akciju sabiedrības firmā norādi „pašvaldības akciju sabiedrība” vai tās saīsinājumu „PAS”. (Par valsts un pašvaldības kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām: LR likums, Latvijas Vēstnesis, 2002. 16. novembris, Nr. 149., 23.<sup>1</sup> panta trešā daļa)*

### 3.1. Deleģējamie pašvaldības uzdevumi

2000. gada septembrī Vācijas Pilsētu apvienības aizsāktajā projektā par pilsētu demokrātiju un pašpārvaldi secināts, ka daudzus no uzdevumiem, ko īsteno pašvaldības, vienlīdz labi varētu īstenot arī privātais sektors, tomēr atsevišķas funkcijas vislabāk spētu nodrošināt tieši pašvaldības:

- 1) politisko mērķu noteikšana, demokrātiskā kontrole un pārbaudes;
- 2) virzība uz kopējo labumu;
- 3) informācijas caurskatāmība;
- 4) publisko pakalpojumu kvalitātes standartu, tajā skaitā vides aizsardzības prasību noteikšana.<sup>64</sup>

Pašvaldību uzdevumu nodošanā komercsabiedrībām nepieciešams atbildēt uz diviem jautājumiem. **Pirmkārt**, kurus pašvaldību uzdevumus būtu iespējams nodot trešajām personām, un kurus pašvaldībai būtu jāīsteno pašai. **Otrkārt**, kā noteiktu uzdevumu nodošana ietekmē pašvaldības iedzīvotājus un kādā veidā pašvaldība iesaistās to uzdevumu izpildē, kas tiek nodoti. Izvērtējot, kuri uzdevumi varētu tikt nodoti jāapsver šādi apstākļi:

- 1) pakalpojuma drošums un uzticamība;
- 2) pakalpojuma saņēmēju atkarība no pakalpojuma sniedzēja;
- 3) vietējo dabas resursu pieejamība;
- 4) dabas aizsardzības un veselības prasību standarts;
- 5) citu valstu pieredze pašvaldības konkrēto uzdevumu nodošanā komercsabiedrībām.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Articus S. The Future of the City? - City of the Future! Reflections on the Situation and Future of Municipal Self-Government in Germany. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>65</sup> Turpat.

Saskaņā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 41. panta pirmo daļu publiska persona var deleģēt pārvaldes uzdevumu, kura izpilde ietilpst šīs publiskās personas vai tās iestādes kompetencē. Tātad deleģēšanas līguma priekšmets ir noteikti no pašvaldības funkcijām izrietoši uzdevumi. Pašvaldības funkcijas uzskaitītas likumā *Par pašvaldībām*.

Likuma *Par pašvaldībām* 6. pants paredz, ka publisko tiesību jomā pašvaldības kompetencē ir likuma *Par pašvaldībām* 15.pantā noteiktās autonomās funkcijas, citos likumos noteiktās autonomās funkcijas, deleģētās valsts pārvaldes funkcijas, kuru izpilde šajā likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai, citu pašvaldību kompetencē ietilpstošās funkcijas, kuru izpilde šajā likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai, pārvaldes uzdevumi, kuru izpildi valsts pārvaldes iestādes šajā likumā noteiktajā kārtībā uzdevušas pašvaldībām, kā arī autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas.

Praksē pašvaldības nereti izveido īpašas komercsabiedrības, kurās pašvaldībām pieder 100 procenti kapitāla daļu, lai ar šīm komercsabiedrībām pēc tam noslēgtu deleģēšanas līgumus. Šādu iespēju pieļauj *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 87. un 88. pants.<sup>66</sup> Tomēr principā būtu iespējams izvēlēties jebkuru no jau esošām, privātpersonām piederošām komercsabiedrībām, kam nodod deleģējamus uzdevumus.

Šobrīd spēkā esošie deleģēšanas līgumi starp Rīgas pilsētas pašvaldību un Rīgas pašvaldības sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” un ārstniecības sabiedrībām noslēgti pašvaldības publisko tiesību jomas kompetencē ietilpstošo autonomo funkciju ietvaros, atsaucoties uz likuma *Par pašvaldībām* 7. panta otro daļu, 15. pantu, un 21. panta pirmās daļas 23. punktu, u.c. No līgumu preambulām izriet šāds līgumslēdzēju rīcības pamatojums – tā kā pašvaldības kompetencē ietilpst autonomās funkcijas, kuru pildīšanā pašvaldībai ir dota liela rīcības brīvība, tā var organizēt no funkcijām izrietošo uzdevumu izpildi arī nododot uzdevumu izpildi privātpersonai. Kā jau minēts, arī likums *Par pašvaldībām* kopš pēdējiem grozījumiem paredz tiesības pašvaldībām slēgt deleģēšanas līgumus par katras pašvaldības autonomās funkcijas ietvaros esošu valsts pārvaldes uzdevumu nodošanu privātpersonām. Lai gan šī tiesību norma atrodas likuma *Par pašvaldībām* 15. panta ceturtajā daļā, domājams, ka tas neizslēdz tādu pārvaldes uzdevumu deleģēšanu, kas izriet no citos likumos noteiktajām pašvaldības autonomajām funkcijām (piemēram,

---

<sup>66</sup> Sk., piem.: Administratīvās apgabaltiesas 2007. gada 22. oktobra lēmumu lietā Nr. AA 43-2854-07/3.

*Enerģētikas likuma*<sup>67</sup> 51. panta pirmā daļa paredz, ka pašvaldības organizē siltumapgādi savā administratīvajā teritorijā, kā arī veicina konkurenci siltumapgādes un kurināmā tirgū).

Rodas jautājums, vai pašvaldību deleģēšanas līgumi, kas slēgti pirms stājās spēkā likuma *Par pašvaldībām* 15. panta ceturtdā daļa, ir tiesiski. Lai uz šo jautājumu atbildētu, ir jāņem vērā apstākļi, ka likums *Par pašvaldībām* ir pieņemts astoņus gadus pirms *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* pieņemšanas.

No *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 9. panta izriet, ka publiska persona atbild par tās kompetencē esošajās funkcijās ietilpstošo pārvaldes uzdevumu izpildi. Tātad, ja pašvaldība noslēdz līgumu par tās autonomajā kompetencē ietilpstoša uzdevuma izpildi, pašvaldība joprojām ir atbildīga par deleģētā uzdevuma izpildi. Problemātiska ir iespēja pašvaldībām slēgt deleģēšanas līgumus par funkcijām, kas ietilpst valsts vai citas pašvaldības kompetencē.

Likuma *Par pašvaldībām* 5. panta ceturtdās daļas 1. teikums nosaka, ka Latvijas Republika atbild par attiecīgās deleģētās valsts pārvaldes funkcijas vai pārvaldes uzdevuma tiesisku un lietderīgu izpildi. Pēc analogijas ar minēto normu un kopsakarā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 9. pantu arī cita pašvaldība atbild par attiecīgās deleģētās šīs pašvaldības pārvaldes funkcijas vai pārvaldes uzdevuma tiesisku un lietderīgu izpildi. Tātad pašvaldība, kurai deleģēta valsts pārvaldes vai citas pašvaldības funkcijas izpilde, vai *a fortiori* funkcijā ietilpstoša uzdevuma izpilde, primāri neatbild par šīs funkcijas (uzdevuma) izpildi.

Ja valsts vai cita pašvaldība ir nodevusi pašvaldībai kādas funkcijas vai uzdevuma īstenošanu, tā arī paļaujas, ka šī funkcija vai uzdevums tiks īstenots pienācīgi. Funkcija vai uzdevums pašvaldībai tiek uzdots, paredzot, ka pašvaldībai ir pietiekami „iekšējie” resursi funkcijas vai uzdevuma īstenošanai. Ja pašvaldībai būtu tiesības pēc saviem ieskatiem slēgt deleģēšanas līgumus, ar kuriem šai pašvaldībai deleģētajās funkcijās ietilpstošie uzdevumi vai pašvaldībai deleģētie atsevišķie uzdevumi tiktu nodoti tālāk privātpersonām, tad funkcijas vai uzdevuma deleģētājam zustu iespēja kontrolēt funkcijas vai uzdevuma izpildi, bet joprojām saglabātos atbildība par to izpildi. Turklāt funkcijas deleģējumu pašvaldībai valsts jebkurā laikā var atcelt.<sup>68</sup> Tādējādi nākas secināt, ka jau pirms 2008. gada 17. jūlija grozījumiem

<sup>67</sup> Enerģētikas likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1998. 22. septembris, Nr.273/275.

<sup>68</sup> Kardonā F., Freiberte A. *Valsts pārvaldes organizācijas jēdzieni un definīcijas*. Likums un tiesības 2002, Nr. 2, 36. lpp.

likumā *Par pašvaldībām* tiesiski pamatota bija pašvaldības uzdevumu deleģēšanas līgumu slēgšana vienīgi par pašvaldības autonomajām funkcijām, kas noteiktas likumā *Par pašvaldībām*, kā arī citos likumos.<sup>69</sup>

Pašvaldību autonomās funkcijas uzskaitītas likuma *Par pašvaldībām* 15. pantā un tās ir šādas:

„1) organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus; 2) gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību; 3) noteikt kārtību, kādā izmantojami publiskā lietošanā esošie meži un ūdeņi; 4) gādāt par iedzīvotāju izglītību; 5) rūpēties par kultūru un sekmēt tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību; 6) nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu; 7) nodrošināt iedzīvotājiem sociālo palīdzību (sociālo aprūpi); 8) gādāt par aizgādību, aizbildnību, adopciju un bērnu personisko un mantisko tiesību un interešu aizsardzību; 9) sniegt palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā; 10) sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā, rūpēties par bezdarba samazināšanu; 11) izsniegt atļaujas un licences komercdarbībai, ja tas paredzēts likumos; 12) piedalīties sabiedriskās kārtības nodrošināšanā, apkarot žūpību un netiklību; 13) saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību; 14) nodrošināt savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu; 15) veikt civiltāvokļa aktu reģistrāciju; 16) savākt un sniegt valsts statistikai nepieciešamās ziņas; 17) organizēt tiesu piesēdētāju vēlēšanas un veikt nepieciešamos pasākumus domes (padomes) vēlēšanās; 18) piedalīties civilās aizsardzības pasākumu nodrošināšanā; 19) organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus; 20) nodrošināt pašvaldības pārstāvību reģionālajā slimokasē; 21) organizēt pedagoģisko darbinieku tālākizglītību un izglītības metodisko darbu; 22) veikt attiecīgajā administratīvajā teritorijā dzīvojošo bērnu uzskaiti; 23) īstenot bērnu tiesību aizsardzību attiecīgajā administratīvajā teritorijā.”<sup>70</sup>

„Aplūkojot jebkuru pašvaldības autonomo funkciju, mēģinot to sadalīt atsevišķos uzdevumos, var redzēt, ka ar to saistītus uzdevumus pilda arī valsts tiešās pārvaldes subjekti un pat privāto tiesību subjekti, piemēram, sociālo palīdzību, izglītību, atkritumu apsaimniekošanu u.c.”<sup>71</sup> Jānorāda, ka ne visu likuma *Par*

<sup>69</sup> Iebilstot pret uzdotajās funkcijās ietilpstošo uzdevumu tālākdeleģēšanu, Pašvaldību likuma koncepcijā norādīts: „Ja valdība vai tiešās pārvaldes iestāde vēlētos, ka šo uzdevumu pilda nevis pašvaldība, bet gan cits subjekts, tad tā šo uzdevumu var deleģēt tieši, bez pašvaldības starpniecības”. Pašvaldību likuma koncepcija. Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002.

<sup>70</sup> „Vēsturiski funkcijas mēdz mainīt savu statusu. Piemēram, sociālā palīdzība deviņdesmito gadu sākumā bija brīvprātīga funkcija.[...] brīvprātīgā funkcija arvien vairāk transformējas par valsts funkciju.” Jaunsleinis A. et. al. Pašvaldības deputātu rokasgrāmata. *Latvijas Pašvaldību savienības žurnāls „Logs”*, 9. lpp.

<sup>71</sup> Jaunzeme K. Latvijas pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti. *Jurista vārds*, 2006, Nr.5

pašvaldībām 15. pantā uzskaitītajās funkcijas ietilpstošo uzdevumu izpildi ir iespējams nodot privātpersonām, tai skaitā pašvaldības komercsabiedrībām, ar deleģēšanas līgumu. *Valsts pārvaldes iekārtas likums* ierobežo jomas, kādās pārvalde var deleģēt pārvaldes uzdevumus. It īpaši tas attiecas uz deleģēšanas līgumiem, kas tiek slēgti ar privātpersonu. Proti, papildus tādām jomām kā nozares politika, amatpersonu uzraudzība vai publiskās personas budžeta apstiprināšana, ko nevar nodot arī citai publiskai personai, privātpersonai likums aizliedz nodot tiesības izdot administratīvos aktus (izņemot gadījumu, kad tas paredzēts likumā), uzdevumus, kas saistīti ar valsts ārējās un iekšējās drošības funkciju izpildi (izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā vai Ministru kabineta noteikumos), vai citus uzdevumus, kurus pēc savas būtības drīkst veikt tikai iestādes (piemēram, organizēt tiesu piesēdētāju vēlēšanas un veikt nepieciešamos pasākumus domes (padomes) vēlēšanās).<sup>72</sup>

Atsevišķas likuma *Par pašvaldībām* 15. pantā uzskaitītās funkcijas turklāt var tikt uzskatītas par valsts, nevis pašvaldības funkcijām, kur pašvaldība īsteno tikai institucionālo autonomiju. Tā, piemēram, Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 30. septembra lēmuma lietā Nr. AA 1085-04/6 9. punktā norādīts, ka

*„[n]osakot civilstāvokļa aktu reģistrāciju kā vienu no pašvaldības patstāvīgajām funkcijām, likuma „Par pašvaldībām” normas mērķis pēc būtības bija noteikt pašvaldības autonomu kompetenci institucionālajā ziņā, kas sasaucas ar likuma Par civilstāvokļa aktiem normu, kura pilnvaro pašvaldības kontrolēt to dzimtsarakstu nodaļu finansiālo un saimniecisko stāvokli. Iespējas kontrolēt to dzimtsarakstu nodaļu finansiālo un saimniecisko stāvokli nekādā ziņā nenorāda uz funkcionālu autonomiju, bet pilnvaro pašvaldības autonomi organizēt nodaļu darba kārtību, darbinieku atalgojumu u.tml. Tādējādi var secināt, ka dzimtsarakstu nodaļas ir iestādes, kuras ir pašvaldības institucionālā padotībā, bet valsts funkcionālā padotībā”<sup>73 74</sup>*

Tātad par likuma *Par pašvaldībām* 15. panta 15. punktā noteiktajā funkcijā ietilpstošajiem uzdevumiem pašvaldības pamatā nevarēs slēgt deleģēšanas līgumus.

---

<sup>72</sup> Bavārijas Pašvaldības kodeksā noteikts: „Deleģējamiem uzdevumiem jābūt piemērotiem to īstenošanai ārpus vispārīgās administrācijas”. **No vienas puses**, tādējādi tiek norādīts, ka pašvaldība nedrīkst nodot tādus uzdevumus kā iekšējā organizācija, budžeta noteikšana. **No otras puses**, pašvaldība nedrīkst pati darboties vienkārši kā uzņēmuma īpašniece. Article 87, Paragraph 1 (4) GO-Bay; Section 71, Paragraph 1 (3) Thür KO, citēts pēc: Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

<sup>73</sup> Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 30. septembra lēmuma lietā Nr. AA 1085-04/6, 9. punkts.

<sup>74</sup> „Pēc būtības pašvaldības administrācijas struktūra un darba organizācija ir viena no pašvaldības autonomajā kompetencē nodotajām funkcijām.” Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002.

Valsts un pašvaldības kompetenci veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības nodrošināšanā nodalīt vēl grūtāk. Likuma *Par pašvaldībām* 15. panta pirmās daļas 6. punktā noteiktās pašvaldības autonomās funkcijas – nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu – izpildes nodrošināšana norādīta kā līguma priekšmets Rīgas pilsētas pašvaldības un Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca” noslēgtajā līgumā.<sup>75</sup> Saskaņā ar līguma 1.2.3. punktu Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca” apņemas nodrošināt iedzīvotājiem primāro un sekundāro ambulatoro un sekundāro un terciāro stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu. Savukārt līguma sadaļā „Pušu tiesības un pienākumi” norādīts, ka Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca” nodrošina iedzīvotājiem sekundāro ambulatoro un sekundāro stacionāro un terciāro veselības aprūpi saskaņā ar Veselības obligātās apdrošināšanas valsts aģentūru<sup>76</sup> (turpmāk – VOAVA) noslēgtajiem līgumiem par ambulatoro un stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu un apmaksu. Tādējādi ar šo līgumu pašvaldība konkrētā uzdevuma izpildi nodevusi gan kā sev piekrītošu, gan kā tādu, kas izriet no Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca” un VOAVA savstarpēji noslēgtajiem līgumiem.

Tāpat kā pašvaldības arī VOAVA funkcijās ietilpst veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības nodrošināšana (VOAVA nolikuma<sup>77</sup> 4.4. punkts). VOAVA nolikuma 4.2. punktā noteikts, ka VOAVA slēdz līgumus par valsts apmaksāto veselības pakalpojumu sniegšanu. Saskaņā ar Ministru kabineta noteikumu Nr.1046 *Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība*<sup>78</sup> 13. punktu no valsts budžeta apmaksātos veselības aprūpes pakalpojumu sniedz tās ārstniecības iestādes, kuras noslēgušas līgumus ar VOAVA. Atbilstoši noslēgtajiem līgumiem izpildītāji, šai gadījumā Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca”, apņemas līguma darbības laikā sniegt valsts garantētās medicīniskās palīdzības apjomā ietilpstošos pakalpojumus personām, kurām saskaņā ar Latvijas Republikas normatīvajiem aktiem ir tiesības saņemt no valsts budžeta apmaksātus veselības

<sup>75</sup> sk. Pielikumu Nr. 2, līguma 1.2.1.punktu.

<sup>76</sup> Līguma paraugu sk.: [http://www.voava.gov.lv/lat/ligumpartneriem/slimok\\_dalib\\_reg](http://www.voava.gov.lv/lat/ligumpartneriem/slimok_dalib_reg) (21.11.2008.).

<sup>77</sup> Veselības obligātās apdrošināšanas valsts aģentūras nolikums: MK noteikumi Nr. 583, *Latvijas Vēstnesis* 2003. 1. jūlijs, Nr. 2.

<sup>78</sup> Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība: MK noteikumi Nr. 1046, *Latvijas Vēstnesis* 2006. 30. decembris, Nr. 208.

aprūpes pakalpojumus, bet VOAVA apņemas sniegtos pakalpojumus pārbaudīt un apmaksāt. Šādu pakalpojumu sniegšana izriet no Latvijas Republikas Satversmes 111. panta, atbilstoši kuram valsts garantē ikvienam medicīniskās palīdzības minimumu. Minētais, kā arī tas, ka pašvaldības autonomo funkciju izpilde saskaņā ar likuma *Par pašvaldībām* 7.panta otro daļu tiek finansēta no attiecīgās pašvaldības budžeta, turpretī Ministru kabineta noteikumu Nr. 1046 *Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība* noteiktajā kārtībā līgumus par valsts apmaksāto veselības pakalpojumu sniegšanu un apmaksu slēdz tieši VOAVA, liek domāt, ka medicīniskās palīdzības minimumā ietilpstošo veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības nodrošināšana ir valsts, nevis pašvaldības funkcija.

Secināms, ka nevar prezumēt, ka par uzdevumiem, kas ietilpst funkcijās, kas likumā norādītas kā pašvaldības autonomās funkcijas, patiešām var slēgt deleģēšanas līgumu ar privātpersonām. Uzdevumi var būt tādi, kas privātpersonām pēc likuma nav deleģējami, bet likumā norādītās funkcijas pēc būtības var būt valsts, nevis pašvaldības funkcijas.

### 3.2. Pārvaldes lēmuma pieņemšanu ietverošs pārvaldes uzdevums

Deleģēšanas līgums nav uzskatāms par klasisku administratīvā procesa instrumentu, jo ar to netiek ietekmētas privātpersonas subjektīvās publiskās tiesības administratīvā procesa izpratnē, bet gan tiek paplašināts publiskās varas nesēju loks.<sup>79</sup> Turpretī administratīvais līgums ir vienošanās starp publisku personu un privātpersonu par administratīvi tiesisko attiecību noteikšanu, grozīšanu, izbeigšanu vai konstatēšanu (*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 79.panta pirmās daļa).

Deleģēšanas līgumu arīdzan nevar uzskatīt par tīri iekšēju valsts pārvaldes līgumu, kāds ir *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 61. pantā paredzētais sadarbības līgums, jo šajā līgumā viena no līgumslēdzējpusēm pēc sava statusa ir privātpersona. Tomēr tas, ka līguma viena puse ir privātpersona, un līguma priekšmets ir publiski tiesisks, vēl nenozīmē, ka noslēgts ir tieši deleģēšanas līgums. Tā piemēram, līgums par stacionāro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu un apmaksu, kas noslēgts starp VOAVA un Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca”, ir cita veida publisko tiesību līgums.

*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 40. panta pirmajā daļā ietvertā deleģēšanas līguma pazīme, ka šāds līgums var tikt slēgts, nododot privātpersonai tādu pārvaldes uzdevumu, kas ietver pārvaldes lēmumu pieņemšanu, ir izšķirīga, lai deleģēšanas līgumu nošķirtu no citiem publisko tiesību līgumiem, it īpaši līdzdarbības līguma.<sup>80</sup> *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 49. panta pirmā daļa paredz, ka privātpersonu ar līdzdarbības līgumu var pilnvarot veikt pārvaldes uzdevumu, kurš neietver pārvaldes lēmuma pieņemšanu vai sagatavošanu.

---

<sup>79</sup> Višķere I. Ieskats publisko tiesību līgumu vēsturiskajā attīstībā. *Jurista vārds*, 2008., Nr. 29.

<sup>80</sup> Jāatzīmē, ka līdz *Valsts pārvaldes iekārtas likuma*<sup>80</sup> pieņemšanai ar deleģēšanu saistītos jautājumus regulēja Ministru kabineta 1998. gada 18. septembra noteikumi Nr. 356 „Noteikumi par valsts pārvaldes kompetences deleģēšanu pilnvarotajām institūcijām” (MK noteikumi Nr. 356, *Latvijas Vēstnesis* 1998. 18. septembris, Nr. 271/272). Ar pārvaldes kompetences deleģēšanu noteikumos tika saprasta valsts pārvaldes iestādei normatīvajos aktos noteiktās valsts pārvaldes funkcijas ietvaros esošo tiesību, pienākumu un uzdevumu nodošana privāto tiesību subjektam (3. punkts). Noteikumos nebija iekļauta norāde, vai pilnvarotajai personai tiek uzticēta pārvaldes lēmuma pieņemšana.

Saskaņā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 1. panta 7. punktu pārvaldes lēmums ir individuāls tiesību akts, kas vērsts uz tiesisku seku nodibināšanu, grozīšanu, konstatēšanu vai izbeigšanu valsts pārvaldes jomā. Pārvaldes lēmums regulē konkrētas publiski tiesiskas attiecības ar citu iestādi vai amatpersonu (rīkojums u.c.) vai privātpersonu (it īpaši – administratīvais akts). Savukārt likuma 41. panta trešās daļas 1. punkts nosaka, ka privātpersonai pa nevar deleģēt administratīvo aktu izdošanu, izņemot gadījumu, kad tas paredzēts likumā. No minētā izriet, ka deleģēšanas līguma priekšmets var būt vienīgi tāds pārvaldes lēmums, kas regulē konkrētas publiski tiesiskas attiecības ar iestādi vai amatpersonu. Lai noskaidrotu, kādus pārvaldes lēmumus faktiski varētu nodot komercsabiedrībām, autore turpmāk aplūkotos Latvijas pašvaldību slēgtos deleģēšanas līgumus.

Jau aplūkotajā Rīgas pilsētas pašvaldības un Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca” noslēgtajā līgumā, kas nosaukts par deleģēšanas līgumu,<sup>81</sup> bez sekundārās un terciārās veselības aprūpes valsts apmaksāto pakalpojumu sniegšanas (kā noskaidrots iepriekšējā nodaļā, šo pakalpojumu pieejamības nodrošināšana drīzāk ir valsts funkcija), pilnvarotajai personai uzdots informēt sabiedrību par pieejamajiem pakalpojumiem, apzināt esošo un plānoto pakalpojumu pieprasījumu, ierosināt pašvaldības investīciju projektus. Nav saskatāms, ka kāds no šiem uzdevumiem ietvertu pārvaldes lēmuma pieņemšanu.

Līgumā, ar kuru Rīgas pilsētas pašvaldība deleģējusi Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” pašvaldības uzdevumus – sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanu un sabiedriskā transporta maršruta tīkla daļas apkalpošanu –, pilnvarotajai personai uzticēta ar pakalpojumu sniegšanu saistītās informācijas apkopošana, sabiedrības (pasažieru) vajadzību noskaidrošana, infrastruktūras un pakalpojumu attīstības izpēte, kustības sarakstu izvietošana pieturvietās, pieturvietu uzturēšana, priekšlikumu izstrāde biļešu atpazīstamības uzlabošanai, krāpniecisko gadījumu mazināšanai, kontroles pasākumu veikšanai un galapunktu izveidei, pasažieru un personāla kontroles nodrošināšana kopā ar pašvaldības institūcijām un kontroles veikšanai nepieciešamo tiesību un administratīvo aktu projektu sagatavošanas nodrošināšana. Minētās darbības (pienākumus) pilnvarotā persona veic apjomā, kas nodrošina deleģētāja funkciju

---

<sup>81</sup> Sk. pielikumu Nr. 2.

veikšanu atbilstoši *Valsts pārvaldes iekārtas likumā* noteiktajam, tai skaitā, bet neierobežojot to ar pārvaldes lēmumu pieņemšanu.<sup>82</sup>

Arī no šī deleģēšanas līguma netop skaidrs, kādu pārvaldes lēmumu pieņemšana pilnvarotajai personai ir uzticēta. Uzmanību piesaista vienīgi Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” pilnvaras pakalpojumu kontroles jomā. Saskaņā ar *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa*<sup>83</sup> 221. panta otro daļu izskatīt administratīvo pārkāpumu lietas, kas saistītas ar pārkāpumiem pilsētas sabiedriskajā transportā un uzlikt administratīvos sodus par pārkāpumiem ir tiesīgi pašvaldības domes (padomes) izveidotā autotransporta kontroles dienesta priekšnieki, viņu vietnieki un pašvaldības domes (padomes) pilnvarotas institūcijas pārstāvji (amatpersonas), kā arī pašvaldības domes (padomes) izveidotā autotransporta kontroles dienesta kontrolieri. Savukārt saskaņā ar 1998. gada 24. februāra Rīgas domes saistošo noteikumu Nr. 10 *Rīgas sabiedriskā transporta (tramvajs, trolejbuss un autobuss) lietošanas noteikumi*<sup>84</sup> 3. punktu sastādīt administratīvo pārkāpumu protokolus un uzlikt administratīvos sodus var šādi Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” darbinieki: Kontroles daļas vadītājs, Kontroles daļas vadītāja vietnieks un transporta līdzekļu biļešu kontrolieri, kā arī Rīgas domes Satiksmes departamenta Kontroles dienesta amatpersonas.

No *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 43. panta trešās daļas 1. punkta izriet, ka tiesības izdot privātpersonai administratīvos aktus var tikai ar likumu. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta norādījis, ka likumā noteiktajam „atbilstoši šai tiesību normai deleģējumam izdodot administratīvos aktus jābūt pietiekami konkrētam, lai likumdevēja griba būtu konstatējama nepārprotami”<sup>85</sup>.

Konkrētajā gadījumā no *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa* skaidri neizriet Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” tiesības izdot administratīvos aktus, tomēr it kā uz kodeksa pamata tās noteiktas Rīgas domes saistošajos noteikumos. Lai Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” noteiktās tiesības izdot administratīvos aktus par atsevišķiem *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā* noteiktajiem pārkāpumiem

---

<sup>82</sup> Sk. pielikumu Nr. 1.

<sup>83</sup> Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss: LR likums, *Ziņotājs* 20. decembris 1984, Nr. 51.

<sup>84</sup> Rīgas sabiedriskā transporta (tramvajs, trolejbuss un autobuss) lietošanas noteikumi: Rīgas domes saistošie noteikumi Nr. 10, *Latvijas Vēstnesis* 5. marts 1998, Nr. 58/59.

<sup>85</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 26. septembra sprieduma lietā SKA-492, 14. punkts.

būtu pamatotas un saskanīgas ar *Valsts pārvaldes iekārtas likumu*, autore ierosina papildināt *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa* 221. pantu, paredzot, ka kodeksa 149.<sup>4</sup> panta pirmajā, vienpadsmitajā un divpadsmitajā daļā, 149.<sup>32</sup> panta astotajā un devītajā daļā, 149.<sup>33</sup>, 149.<sup>34</sup> un 149.<sup>36</sup> pantā minētās administratīvo pārkāpumu lietas ir tiesīgi izskatīt un administratīvos sodus uzlikt ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem noteiktas privāto tiesību juridiskās personas darbinieki. Katrā ziņā iepriekš minētais neattiecas uz Rīgas pašvaldības un Rīgas pašvaldības sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” noslēgto līgumu, jo konkrēto pārvaldes lēmumu pieņemšanas pamats ir normatīvais tiesību akts, nevis līgums.

Vēl citos pašvaldību un komercsabiedrību līgumos norādīti tādi deleģējamie uzdevumi kā ūdenskrātuves apsaimniekošana<sup>86</sup>, mežu un meža parku apsaimniekošana, kas ietver, piemēram, meža attīrīšanu no sadzīves atkritumiem un uzturēšanu kārtībā, meža apsardzību pret ugunsgrēkiem, meža atjaunošanu<sup>87</sup>.

Kādā noteiktā sfērā pašvaldība, gluži tāpat kā valsts var vienlaikus darboties gan publisko tiesību jomā, gan privāto tiesību jomā. Tā, piemēram, „[...] *valsts meža nozarē veic gan valsts pārvaldes funkciju, gan apsaimniekojot meža zemi, darbojas kā jebkurš meža īpašnieks privāto tiesību jomā*”<sup>88</sup>. Izvērtējot konkrētos uzdevumus, arī šeit nākas secināt, ka komercsabiedrībām netiek nodots pārvaldes uzdevums, kas ietver pārvaldes lēmuma pieņemšanu.

Aplūkojot iepriekš minētos piemērus, secināms, ka praksē slēgtie pašvaldību deleģēšanas līgumi pēc būtības neietver pārvaldes lēmuma pieņemšanas pilnvarojumu, katrā ziņā līgumu tekstā nav ietverta norāde uz šādu lēmumu pieņemšanas pilnvarām.

---

<sup>86</sup> Sk. pielikumu Nr.3.

<sup>87</sup> Sk. pielikumu Nr.5.

<sup>88</sup> Sk.: Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta lēmuma lietā Nr. SKA 0535-05 11. punkts. Sk. arī: Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 24. janvāra spriedumu lietā Nr. SKA-0021-06.

#### 4. Publiski privātā partnerība pašvaldības uzdevumu īstenošanā

Līdzās tam, ka pāris pēdējos gados pašvaldībās ir pieaugusi interese par deleģēšanas līgumu slēgšanu, „valsts un privātā partnerība (VPP) kļūst par arvien plašāk izmantojamu paņēmienu publisko pakalpojumu nodrošināšanā pasaulē, arī Latvijā VPP kļūst par populāru diskusiju tematu sabiedrībā”<sup>89</sup>. Valsts un privātās partnerības attīstība ir valsts lomas ekonomikā vispārīgāku izmaiņu daļa, kad valsts no tiešā uzņēmēja pārtop par organizatoru, regulatoru un pārraugu.<sup>90</sup> No tiesiskā aspekta valsts un privātā partnerība tāpat kā deleģēšanas līgumu slēgšana saistās ar publisko un privāto personu sadarbību publisku mērķu īstenošanā. Sadarbības pamatā ir princips, ka

*„publiskā sektora pārstāvis uzņemas atbildību par atbilstošas infrastruktūras un attiecīgā veida pakalpojumu nodrošināšanu, aktīvi sadarbojoties ar privātā sektora pārstāvi konkrētā projekta īstenošanā; savukārt privātā sektora uzdevums ir nodrošināt ar projektu saistītā darba finansējumu, nodrošināt tehnoloģiju nodošanu un veikt uzdevumus, lai sasniegtu publiskā sektora mērķus; pēc attiecīgā objekta pabeigšanas vai modernizācijas privātā sektora pārstāvis nodrošina tā darbību, sniedzot publiskos pakalpojumus par atlīdzību”.*<sup>91</sup>

Privātajam partnerim uzticētie uzdevumi var būt, piemēram, būvdarbu vai pakalpojuma projektēšana, izpilde, renovācija vai ekspluatācija. Atkarībā no sadarbībā iesaistīto pušu starpā definētajām attiecībām, Eiropas Kopienas tiesībās pastāv divi līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas veidi – koncesija un publisks līgums.

---

<sup>89</sup> Škutāns D. Valsts un privātā partnerība publiskā iepirkuma kontekstā. *Jurista vārds*, 2006., Nr. 34. Sk. arī: Tiļļa A. Ieskats publiskās un privātās partnerības izpratnē. *Jurista vārds*, 2007., Nr. 22.

<sup>90</sup> Green paper on public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, European Commission. [http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb\\_docs=25&domain=Preparatory&in\\_force=NO&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327&type\\_doc=COMfinal](http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=327&type_doc=COMfinal) (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>91</sup> Reģionu komitejas atzinums par tematu „Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par publiskā un privātā sektora partnerību un Kopienas tiesību aktiem par publisko iepirkumu un koncesijām” (2007/C 51/05).

Saskaņā ar Kopienas sekundārajiem tiesību aktiem „publiskis būvdarbu līgums vai publiskis pakalpojumu līgums” ir jebkurš starp pasūtītāju un uzņēmēju finansiālas interesēs rakstveidā noslēgts līgums, kura priekšmets ir būvdarbu veikšana, kāda konkrēta pasūtījuma izpilde vai pakalpojuma sniegšana. Jēdziens „koncesija” ir definēts kā tāda paša veida līgums kā publiskis līgums, izņemot to, ka atlīdzība par veicamajiem būvdarbiem vai sniedzamajiem pakalpojumiem ir vai nu konkrētā objekta izmantošanas tiesības, vai šīs tiesības un samaksa.<sup>92</sup>

Eiropas Parlaments atzinis, ka noteikumu par publiskiem līgumiem un koncesijām ievērošana var būt „*efektīvs instruments konkurences ierobežojumu novēršanai, vienlaicīgi ļaujot publiskā sektora institūcijām pašām noteikt un uzraudzīt apstākļus, kas saistīti ar kvalitāti, pieejamību un vides prasībām*”<sup>93</sup>, kā arī atzinis, ka principā likums par valsts iepirkumu ir jāpiemēro ikvienā gadījumā, kas ir jāizraugās sabiedrības partneris no privātā sektora.<sup>94</sup> Eiropas Savienības tiesības ir vērstas uz konkurences veicināšanu visos tirgus sektoros. Tomēr *Eiropas kopienas līguma* 16. pants pieļauj izņēmumus „pakalpojumiem ar vispārējām ekonomiskajām interesēm”. *Eiropas kopienas līguma* 86. panta otrā daļa pieļauj neattiecināt konkurences tiesības vispārējo interešu pakalpojumu nodrošināšanā. Tomēr izņēmumiem no konkurences tiesību regulējuma, lai tie būtu saskanīgi ar Eiropas kopējo tirgu, jābūt ekonomiski pamatotiem.<sup>95</sup> Eiropas Kopienu tiesa atzinusi, ka konkurences tiesiskais režīms var netikt piemērots, ja konkrētajā teritorijā transportu citādi nebūtu iespējams nodrošināt un nacionālā likumdošana skaidri noteiktu, kuros gadījumos atbalsts tiek piemērots.<sup>96</sup> Tomēr Eiropas Kopienu tiesa atzinusi, ka pašvaldības nav tiesīgas bez konkursa rīkošanas nodot pakalpojuma izpildi tādām komercsabiedrībām, kurās kapitāla daļas pieder pašvaldībai kopā ar privātpersonām.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Green paper on public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, European Commission. [http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb\\_docs=25&domain=Preparatory&in\\_force=NO&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327&type\\_doc=COMfinal](http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=327&type_doc=COMfinal) (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>93</sup> Turpat.

<sup>94</sup> Eiropas Parlamenta rezolūcija par valsts un privāto partnerību un Kopienas tiesību aktiem attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām (2006/2043(INI)).

<sup>95</sup> Sack D. Liberalisation and Privatisation in Local Government: Control Requirements and the Consequences for Decision-Making Processes. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No. 2.

<sup>96</sup> Eiropas kopienu tiesas 2003. gada 24. jūlija spriedums lietā Nr. C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62000J0280&lg=EN](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62000J0280&lg=EN) (aplūkots: 22.11.2008).

<sup>97</sup> Eiropas kopienu tiesas 2005. gada 11. janvāra spriedums lietā Nr. C-26/03 *Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH* pret *Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und*

Juridiskajā literatūrā norādīts, ka Latvijā pakalpojumu koncesijas piešķiršana ir ierobežota ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 41. panta otrajā un trešajā daļā paredzētajiem nosacījumiem.<sup>98</sup> Lai noskaidrotu minētā apgalvojuma patiesumu, un nošķirtu deleģēšanas līgumu, koncesiju un publisko iepirkumu, minētos tiesību institūtus nepieciešams salīdzināt.

Saskaņā ar *Koncesiju likuma*<sup>99</sup> 1. panta 2. punktu koncesija ir pakalpojumu sniegšanas tiesību nodošana vai izņēmuma tiesības izmantot koncesijas resursus, kuri tiek nodoti uz noteiktu laiku, koncedentam un koncesionāram noslēdzot par to koncesijas līgumu. Līguma puses ir tādā koncedents un koncesijas ieguvējs. Koncedents ir valsts Ministru kabineta pilnvarotas ministrijas personā vai pašvaldība, kura noslēgusi koncesijas līgumu (*Koncesiju likuma* 1. panta 1. punkts). Koncesionārs ir koncesijas ieguvējs, kas noslēdzis koncesijas līgumu (*Koncesiju likuma* 1. panta 6. punkts). Par koncesionāru var kļūt Latvijā vai ārvalstīs reģistrēts uzņēmums (uzņēmēj sabiedrība), kas likumā noteiktajā kārtībā izteicis vēlēšanos iegūt tiesības uz koncesiju (*Koncesiju likuma* 1. panta 7. punkts).

Salīdzinot koncesijas definīciju un deleģēšanas līguma definīciju iespējams izdalīt vairākas kopīgās un atšķirīgās pazīmes. Līdzīgi kā deleģēšana koncesija paredz līguma slēgšanu. Līdzīgi kā deleģēšanas līguma gadījumā viena līguma puse ir publisko tiesību juridiskā persona, bet otra puse – privāto tiesību juridiskā persona. Deleģēšanas līguma gadījumā gan abas puses var būt publisko tiesību juridiskās personas, tomēr, šā pētījuma uzdevuma ietvaros aplūkojama vienīgi situācija, kurā valsts pārvaldes uzdevums tiek nodots komercsabiedrībai.

Deleģēšanas līgums tiek slēgts par pārvaldes uzdevuma deleģēšanu. Publiskā persona noteikta pārvaldes uzdevuma īstenošanu nodod privātajai personai. Savukārt koncesijas līgums tiek slēgts par pakalpojumu sniegšanas tiesību nodošanu vai izņēmuma tiesību izmantot koncesijas resursus, kuri uz noteiktu laiku tiek nodoti koncesionāram, nodošanu.

Saskaņā ar *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 46. pantu deleģēšanas līgumā norāda tādus nosacījumus kā deleģēto pārvaldes uzdevumu, līdzēju konkrēto atbildību, uzdevuma izpildes kvalitātes novērtējuma kritērijus, savstarpējo norēķinu kārtību, finansu un citu resursu piešķiršanas noteikumus un regulāro pārskatu un

---

*Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0026:EN:HTML#Footnote1> (aplūkots: 22.11.2008.).

<sup>98</sup> Mežalis Ē. Koncesijas jēdziens. *Jurista vārds*, 2006., Nr. 37, 18. lpp.

<sup>99</sup> Koncesiju likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2000. 20. janvāris, Nr. 23/33.

ziņojumu sniegšanas kārtību. Savukārt atbilstoši *Koncesijas likuma* 5. panta pirmajai daļai koncesijas līgumā norāda tādus nosacījumus kā koncesijas resursiem un to atrašanās vietu, darbībām, kuras koncesionārs būs tiesīgs veikt, un par koncesionāram piešķirto tiesību apjomu, koncesijas piešķiršanas juridiskajiem un finansiālajiem noteikumiem, to skaitā par minimālo ieguldījumu apjomu, kā arī par nosacījumiem samaksas saņemšanai no patērētāja, maksājumiem valsts budžetā vai pašvaldības budžetā, iespējamo samaksas saņemšanas kārtību, kārtību, kādā koncesijas resursi tiks nodoti atpakaļ koncedentam līguma izbeigšanas vai izbeigšanās gadījumā.

No minētā var secināt, ka, salīdzinot ar koncesijas līguma priekšmetu, deleģēšanas līguma priekšmets pēc satura ir nenoteiktāks. Koncesijas līgumā parasti tiek noteiktas konkrētas darbības, kas koncesionāram jāveic, lai īstenotu līguma izpildi, un kārtību, kādā koncesijas resursi tiks nodoti atpakaļ koncedentam līguma izbeigšanās gadījumā. Tomēr šie tiesību institūti viens otru neierobežo, jo ar deleģēšanas līgumu nodotais uzdevums ietver pārvaldes lēmuma pieņemšanu.

Saskaņā ar *Publisko iepirkumu likuma*<sup>100</sup> 1. panta 6. punktu publiskā iepirkuma procedūra ir procedūra, saskaņā ar kuru pasūtītājs atlasa piegādātājus un piešķir tiesības noslēgt publiskus būvdarbu, piegādes vai pakalpojumu līgumus. Līguma puses tātad ir pasūtītājs un piegādātājs. Pasūtītājs ir valsts vai atvasināta publiska persona, kā arī privāto tiesību juridiskā persona, kas ir nodibināta vai darbojas, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzības, kurām nav komerciāla vai rūpnieciska rakstura, un atrodas valsts vai atvasinātas publiskas personas padotībā vai izšķirošā ietekmē, vai šiem kritērijiem atbilstošas privāto tiesību juridiskās personas izšķirošā ietekmē, vai arī šīs privāto tiesību juridiskās personas darbību vairāk par 50 procentiem finansē valsts vai atvasināta publiska persona vai cita šiem kritērijiem atbilstoša privāto tiesību juridiskā persona (*Publisko iepirkumu likuma* 1. panta 10. punkts). Piegādātājs savukārt ir fiziskā vai juridiskā persona, šādu personu apvienība jebkurā to kombinācijā, kas attiecīgi piedāvā tirgū veikt būvdarbus, piegādāt preces vai sniegt pakalpojumus.

Ar iepirkuma palīdzību pašvaldība nevar nodrošināt tādu pakalpojumu sniegšanu privātpersonām, kas tai jāsniedz saskaņā ar normatīvajiem aktiem, jo par iepirkuma pašvaldību vajadzībām priekšmetu nevar būt pakalpojumi, kurus sniedz pašvaldība, pamatojoties uz speciālā normatīvajā aktā noteiktajām tiesībām. Iepirkumi

---

<sup>100</sup> Publisko iepirkumu likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006. 6. aprīlis, Nr. 65.

tādējādi var būt tikai palīgīdzeklis pakalpojumu nodrošināšanai, piemēram, lai varētu nodrošināt sociālo dzīvokļu izīrēšanu, pašvaldība slēdz būvniecības līgumu par ēkas celšanu.

Publiskā iepirkuma līgums ne vienmēr ir vienkārši nošķirams no koncesijas līguma. Riska sadalījums līgumā ir tas faktors, kas raksturo koncesijas līgumu un atšķir to no publiskā iepirkuma līguma.<sup>101</sup> Tomēr, kā norādīts tiesību zinātnē, „*nav vienotas shēmas, kuru pielietojot varētu atkarībā no riska sadalījuma noteikt, vai konkrētais līgums ir publiskā iepirkuma vai koncesijas līgums, jo arī publiskā iepirkuma līgumā daļu riska var uzņemt pasūtītājs.*”<sup>102</sup> Galvenā koncesiju iezīme ir koncesionāra tiesības ekspluatēt tam nodoto būvi vai pakalpojumu apmaiņā pret šīs būves uzcelšanu vai pakalpojuma sniegšanu. Koncesiju no publiskā iepirkuma atšķir šādi ekspluatācijai raksturīgais risks, kas jāuzņemas koncesionāram, kurš parasti nodrošina vismaz daļēju attiecīgā projekta finansējumu.<sup>103</sup>

Saskaņā ar *Eiropas Kopienas līguma*<sup>104</sup> 43. pantu ir nodrošināta brīvība veikt uzņēmējdarbību. *Eiropas Kopienas līguma* 49. pants paredz tiesības sniegt pakalpojumus. Jebkura darbība – līgumiska vai vienpusēja (piemēram, ar tiesību aktu vai reglamentējošu aktu) – ar kuru publiskā sektora institūcija uztic kādas saimnieciskas darbības veikšanu trešajai personai, jāaplūko, ņemot vērā no *Eiropas Kopienas līguma* izrietošos noteikumus un principus, jo īpaši dibinājumbrīvības principu un pakalpojumu sniegšanas brīvības principu.<sup>105</sup> Eiropas Savienības iekšējā tirgū tiek piedāvāti vispārējas ekonomiskās nozīmes pakalpojumi, un tādēļ tie ir pakļauti tiesību aktiem par iekšējo tirgu, publisko pasūtījumu, konkurenci un valsts atbalstu.<sup>106</sup> Dalībvalsts publiskā sektora institūcijas dažkārt izmanto kopuzņēmumus,

---

<sup>101</sup> Green paper on public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, European Commission. [http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb\\_docs=25&domain=Preparatory&in\\_force=NO&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327&type\\_doc=COMfinal](http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=327&type_doc=COMfinal) (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>102</sup> Mežalis Ē. Koncesijas jēdziens. *Jurista vārds*, 2006., Nr. 37, 15. lpp.

<sup>103</sup> Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu par valsts un privāto partnerību un Kopienas tiesību aktiem attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām, Briselē, 15.11.2005, COM(2005) 569 galīgā redakcija, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:LV:HTML> (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>104</sup> Eiropas Ekonomikas Kopienas (dibināšanas) līgums (Treaty establishing the European Community. Official Journal, C 325, 24.12.2002, pp.0035-0148. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002/hrm/12002E.html>.

<sup>105</sup> Green paper on public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, European Commission. [http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb\\_docs=25&domain=Preparatory&in\\_force=NO&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327&type\\_doc=COMfinal](http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=327&type_doc=COMfinal) (aplūkots: 20.11.2008.).

<sup>106</sup> Turpat.

jo īpaši, lai pārvaldītu publiskos pakalpojumus vietēja līmenī (piemēram, ūdensapgādes pakalpojumus vai atkritumu savākšanas pakalpojumus).<sup>107</sup> Latvijā pašvaldības un komercsabiedrības slēgušas deleģēšanas līgumus, kuros norādīti tādi deleģējamie uzdevumi kā ūdenssaimniecības pakalpojumu sniegšana pilsētas iedzīvotājiem<sup>108</sup>, dzīvojamo māju būvniecība, renovācija un rekonstrukcija<sup>109</sup>. Šo līgumu priekšmets pēc satura vairāk atbilst publiski privātās partnerības projektiem, tomēr tad tie būtu slēdzami nevis ar pašvaldību komercsabiedrībām, bet ar privātpersonu dibinātām komercsabiedrībām.

Publiski privātajā partnerībā – gadījumos, kad uzņēmuma veidošanā iesaistīta gan pašvaldība, gan privātā sektora pārstāvji, atklājas interešu atšķirības. Pašvaldībai, veidojot partnerību, no likuma viedokļa vajadzētu domāt par publisku mērķu sasniegšanu, publisko funkciju izpildi. Turpretim privātais partneris neapšaubāmi primāri domā par peļņu. Tā kā privātajam partnerim nav motivācijas piekāpties pašvaldības interesēm, jo komercdarbības primārais mērķis ir gūt peļņu, pašvaldībai nākas piekāpties privātajam partnerim. Līdz ar to vienojošais publiski privātās partnerības mērķis nebūs nekas cits, kā peļņas gūšana.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Turpat.

<sup>108</sup> Sk. pielikumu Nr.5.

<sup>109</sup> Sk. pielikumu Nr.6.

<sup>110</sup> Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

## 5. Atbildība par komercsabiedrībai nodotā uzdevuma izpildi

Pašvaldības vai privātpersonu dibinātas komercsabiedrības, piedaloties pašvaldības uzdevumu īstenošanā, kā noskaidrots iepriekšējās nodaļās, pamatā darbojas privāto tiesību jomā. Lai publisko tiesību subjekta faktisko darbību varētu vērtēt no publisko tiesību viedokļa, indivīda tiesību aizskārumam jāizriet no valsts virskundziskās darbības. Ja aizskārumš rodas uz privāttiesiska pamata vai tas ir vērtējams kā privāttiesisks, pastāv privāttiesisks seku novēršanas prasījums saskaņā ar *Civillikumu*.<sup>111</sup>

Pieteikumā par Rīgas domes un sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Rīgas ūdens” bezdarbību un zaudējumu piedziņu, kas radušies telpu appludināšanas rezultātā, plīstot ūdens vada caurulei, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments secinājis, ka

*„Rīgas dome savu organizatorisko funkciju ir pildījusi, nodibinot pašvaldības uzņēmumu SIA „Rīgas ūdens” un nododot tās valdījumā ūdensvada un kanalizācijas tīklu. Tādējādi par zaudējumiem, ko, veicot komercdarbību, ir nodarījusi SIA „Rīgas ūdens”, vispirms atbild komercsabiedrība, nevis tās izveidotājs Rīgas dome.”*<sup>112</sup>

Strīdā par tiesībām izvēlēties siltumapgādes veidu, ierīkojot dzīvoklī individuālo gāzes apkuri, vērtējot *Enerģētikas likuma* 51. panta pirmo daļu kopsakarā ar likuma *Par pašvaldībām* 15. panta pirmās daļas 1. punktu, Administratīvā apgabaltiesa atzīst, ka no šīm tiesību normām

*„izriet pašvaldības pienākums nodrošināt tās administratīvajā teritorijā siltumapgādi. Tātad pašvaldībai ir jānodrošina, lai tās administratīvajā teritorijā būtu sabiedrisko pakalpojumus sniedzēji, kas nodrošinātu nepārtrauktu, kvalitatīvu un drošu siltumapgādi. Pašvaldība, organizējot siltumapgādi, nedrīkst ierobežot pakalpojumu sniedzēju konkurenci, lai patērētāji var saņemt tiem izdevīgāko pakalpojumu. Pašvaldības uzdevumi nerada tai tiesības aizliegt lietotājiem izvēlēties viņiem izdevīgāko siltumapgādes veidu”*.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Paine J.F. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. Rīga, 2002, 325.lpp.

<sup>112</sup> Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 9.augusta lēmuma lietā Nr. SKA-0332-05 [7] punkts.

<sup>113</sup> Administratīvās apgabaltiesas 2005. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. AA43-0280-05 [10] punkts.

Vienu un to pašu publisko pakalpojumu tādējādi var sniegt gan pašvaldība, kuras funkcija atbilstoši likuma *Par pašvaldībām* 15. panta pirmās daļas 1. punktam ir šo pakalpojumu nodrošināt, gan arī pašvaldības komercdarbība, kas izveidota šī pakalpojuma nodrošināšanai. Ja pakalpojumu nodrošina pašvaldības iestāde, vai pašvaldības komercsabiedrība, tad neapšaubāmi pakalpojuma saņēmējiem noteiktās situācijās rodas publiski tiesiskas attiecības ar pakalpojuma sniedzēju. Administratīvo tiesu judikatūrā atzīts, ka valsts akciju sabiedrības „Latvenergo” darbinieki, sastādot aktu par elektroenerģijas nelikumīgu lietošanu un nelikumīgi izlietotās elektroenerģijas aprēķinu, darbojas kā varas pārstāvji un ka uz šiem dokumentiem līdz ar to ir attiecināmas Administratīvā procesa likuma prasības.<sup>114</sup> Šādas tiesības valsts akciju sabiedrības „Latvenergo” darbiniekiem piešķirtas ar Ministru kabineta 1996. gada 22. oktobra noteikumiem Nr. 413 *Elektroenerģijas piegādes un lietošanas noteikumi*<sup>115</sup>. Līdzīgi būtu vērtējama, piemēram, RP SIA „Rīgas ūdens” darbinieku darbība, pamatojoties uz Rīgas domes 2002. gada 17. decembra saistošo noteikumu Nr. 39 *Rīgas ūdensvada un kanalizācijas tīklu un būvju ekspluatācijas, lietošanas un aizsardzības noteikumi*<sup>116</sup> 3.5. un 9.3.punktu, aprēķinot ūdens patēriņu par patvaļīgu pieslēgšanos pilsētas ūdensvada un kanalizācijas tīklam.

Apstākļi, ka noteikti uzdevumi izriet no pašvaldības autonomajām kompetencēm, ir par pamatu tam, ka pašvaldības uzdevumu īstenojošajai privāto tiesību personai vairākos normatīvajos tiesību aktos ir noteikti publiski tiesiski pienākumi. *Iesniegumu likuma*<sup>117</sup> 2. panta pirmajā daļā norādīts, ka šis likums nosaka kārtību, kādā privātpersona iesniedz un iestāde vai privātpersona, kas īsteno valsts pārvaldes uzdevumus, izskata dokumentu, kurā ietverts iestādes kompetencē esošs

---

<sup>114</sup> Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 13.novembra sprieduma lietā Nr. SKA490/2008 3. punkts.

<sup>115</sup> Elektroenerģijas piegādes un lietošanas noteikumi: MK noteikumi Nr. 413, *Latvijas Vēstnesis*, 1996. 30. oktobris, Nr.182 (Zaudējis spēku ar 15.04.2005.), 104. un 105. punkts: „Ja Piegādātājs konstatē elektroenerģijas lietošanu bez līguma noslēgšanas vai bez Piegādātāja reģistrēta elektroenerģijas komercuzskaites mēraparāta, mēraparāta bojājumus vai citus pārkāpumus, kuru dēļ ir samazināts elektroenerģijas patēriņa rādījuma lielums vai radīta iespēja elektroenerģiju lietot bez maksas, Piegādātājs sastāda aktu. Aktu sastāda arī gadījumos, ja ir norautas vai bojātas elektroenerģijas komercuzskaites mēraparāta pirmsuzskaites elektroaparāta, spriegummaiņu kameras vai citas šo noteikumu 65. un 70.punktā minētās plombas. Akts ir spēkā arī tad, ja Lietotājs atsakās to parakstīt. Saskaņā ar šo noteikumu 104.punktā minēto aktu izdara pārēķinu par nelikumīgi patērēto elektroenerģiju, ņemot vērā elektroietaisēs uzstādīto jaudu, pievada (ievada) caurlaides spēju un izmantošanas laiku.”

<sup>116</sup> Rīgas ūdensvada un kanalizācijas tīklu un būvju ekspluatācijas, lietošanas un aizsardzības noteikumi: Rīgas domes saistošie noteikumi Nr. 39, *Latvijas Vēstnesis* 7. janvāris 2003, Nr. 39.

<sup>117</sup> Iesniegumu likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2007. 11. oktobris, Nr.164.

lūgums, sūdzība, priekšlikums vai jautājums un atbild uz to. Tādējādi, piemēram, par atbildes nesniegšanu uz iesniegumu privātpersona var vērsties pret pašvaldību, ja attiecīgo uzdevumu nodrošina pašvaldības iestāde, vai pret pašvaldības komercsabiedrību, ja tai nodota šī uzdevuma izpilde. Saskaņā ar *Informācijas atklātības likuma*<sup>118</sup> 1. panta 4. punktu persona, kas īsteno pārvaldes funkcijas un uzdevumus, ja šī persona informācijas aprītē ir saistīta ar attiecīgo funkciju un uzdevumu izpildi, ir pielīdzināma iestādei, līdz ar ko tai tāpat kā iestādei jānodrošina sabiedrībai pieeja informācijai, kurai nav noteikti aprites ierobežojumi. Savukārt, minētā likuma 7.panta otrajā daļā noteikts, ka par komercnoslēpumu nevar uzskatīt informāciju, kas saistīta ar valsts pārvaldes funkciju vai uzdevumu izpildi.<sup>119</sup>

Atbilstoši administratīvo tiesu interpretācijai privātpersona, ar kuru noslēgts deleģēšanas līgums, ir atzīstama par iestādi administratīvajā procesā. Tādējādi ir gadījumi, kad pašvaldības komercsabiedrība īsteno publisko varu, un tajā jomā, kurā komercsabiedrība publisko varu īsteno, tā atzīstama par publisko tiesību subjektu. Tomēr, lai secinātu, ka komercsabiedrībai ir publiskā vara, ir jākonstatē, ka tai konkrētajā jomā ir piešķirta virskundziskā vara.<sup>120</sup> Saskaņā ar 43. panta otro daļu, deleģējot pārvaldes uzdevumu ar līgumu, attiecībā uz konkrētā uzdevuma izpildi pilnvarotā persona atrodas tās iestādes padotībā, kura slēdz līgumu. Iestāde, kuras padotībā ir pilnvarotā persona, ir atbildīga par deleģētā uzdevuma tiesisku un lietderīgu izpildi (*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 43. panta piektā daļa). Savukārt mantiskos zaudējumus un personisko kaitējumu, kas nodarīts trešajai personai deleģēšanas līguma izpildes gaitā, atlīdzina no tās publiskās personas budžeta, pie kuras pieder deleģētājs (*Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 44. panta pirmās daļas 2. punkts). Tā kā ar deleģēšanas līgumu (vai jebkuru citu līgumu, ar kuru pašvaldība nodod komercsabiedrībai kāda uzdevuma veikšanu) pašvaldība nenodod komercsabiedrībai kādas publiskās funkcijas nodrošināšanu, tad pašvaldība joprojām paliek gan tiesiski, gan materiāli atbildīga par to, kā pilnvarotā komercsabiedrība pilda tai nodoto uzdevumu.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Informācijas atklātības likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1998. 6. novembris, Nr.334/335.

<sup>119</sup> Kā prettiesisks vērtējams Rīgas pašvaldības un Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme” noslēgtā līguma 32.punkts: „Puses vienojas, ka šī līguma nosacījumi uzskatāmi par konfidencialiem un nav izpaužami trešajām personām bez abu pušu piekrišanas, izņemot gadījumus, kad līguma nosacījumu izpaušana ir paredzēta Latvijas Republikas tiesību aktos.”

<sup>120</sup> Administratīvās apgabaltiesas lēmuma lietā Nr. SKA-0532-05 [8] punkts.

<sup>121</sup> Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002.

Ja, pastāvot noteiktiem apstākļiem (ja pakalpojumu saņēmēju skaits ir pietiekami liels un pilsētā ir attīstīta infrastruktūra), pašvaldības teritorijā vienlaikus pašvaldības komercsabiedrībai, pakalpojumus sniedz arī privāta komercsabiedrība, kas nav dibināta ar mērķi nodrošināt pašvaldības uzdevuma izpildi, tās darbību attiecīgā pakalpojuma sniegšanas jomā neregulē ārējie normatīvie tiesību akti, pašvaldība ar šo komercsabiedrību nav noslēgusi līgumu par pakalpojumu izpildi, tad šai komercsabiedrībai nevar rasties publiski tiesiski pienākumi.

Apkopojot iepriekš minēto, secināms, ka, ja publiskā pakalpojuma sniedzējs ir privāto tiesību persona, tad pakalpojuma saņēmējam publiski tiesiskas attiecības ar pakalpojuma sniedzēju var rasties tikai, ja pastāv noteikti priekšnoteikumi. **Pirmkārt**, pašvaldības komercsabiedrībai var rasties publiski tiesiski pienākumi, ja tas izriet no ārējā normatīvā tiesību akta. **Otrkārt**, komercsabiedrībai var rasties publiski tiesiski pienākumi, ja noteiktus pārvaldes uzdevumus pašvaldība tai nodevusi ar līgumu. **Treškārt**, komercsabiedrībai var rasties publiski tiesiski pienākumi, ja pašvaldība to dibinājusi ar mērķi nodrošināt noteiktu pašvaldības uzdevumu izpildi, un šis mērķis noteikts komercsabiedrības dibināšanas dokumentos.

## Kopsavilkums

Analizējot deleģēšanas līguma tiesisko regulējumu un deleģēšanas līgumu slēgšanu praksē autore nonākusi pie šādiem secinājumiem:

1. Brīvā tirgus ekonomikas mērķi ir būtiski atšķirīgi, salīdzinot ar pašvaldības mērķiem: brīvais tirgus balstās pamatā uz ekonomisko racionalitāti, kamēr pašvaldību pamatuzdevums ir nodrošināt vietējo iedzīvotāju sabiedriskās intereses plašākā izpratnē, tajā skaitā sociālās un ekoloģiskās intereses.
2. Peļņas gūšana kā rezultāts pašvaldības komercsabiedrības darbībai nav uzskatāma par nesaskanīgu ar publiskās pārvaldes mērķiem. Tomēr peļņa var būt vienīgi kā savā ziņā nejaušs pašvaldības komercsabiedrības darbības rezultāts, bet šādas sabiedrības pamatmērķis ir noteiktu publisko pakalpojumu sniegšana.
3. Publiskie pakalpojumi teorijā tiek izprasti divos veidos. Pirmā izpratne balstās uz „sabiedrisko labumu” izpratni ekonomikā: gadījumā, ja brīvais tirgus nespēj nodrošināt kādu no sabiedriskajiem labumiem, tad šādu pakalpojumu jānodrošina publiskajam sektoram. Otrā izpratne balstās uz „sabiedriskās intereses” principa: nav nozīmīgi, vai noteiktos pakalpojumus var nodrošināt brīvajā tirgū, sabiedriskās intereses nosaka konkrētie vēsturiskie, sociālie, ekonomiskie un kultūras apstākļi. Latvijas publisko pakalpojumu izpratni ietekmējušas abas teorijas.
4. Vācijas tiesībās pazīstama t.s. pašvaldības saimnieciskā klauzula (*kommunale Wirtschaftsklausel*): pašvaldība var dibināt komercsabiedrību, nodrošinot noteiktus publiskos pakalpojumus vienīgi tad, ja (1) noteiktās darbības veikšana izriet no kādas pašvaldības funkcijas; (2) pašvaldības ir pietiekama saimnieciskā kapacitāte uzdevuma veikšanai; (3) pašvaldībā uzdevumu iespējams sasniegt efektīvāk (kvalificētā subsidiaritātes klauzula), vai vienlīdz efektīvi ar trešajām personām (vienkāršā subsidiaritātes klauzula). Subsidiaritātes klauzulas uzdevums, no vienas puses, ir pasargāt privāto sektoru no pašvaldības uzņēmumu konkurences, jo brīvā tirgus apstākļos tas nebūtu vēlams. No otras puses, šādi likumdevējs pasargā pašas pašvaldības no riska uzņemšanās.
5. No vienas puses, īstenojot uzdevumus caur savu komercsabiedrību, pašvaldība nedrīkst atbrīvoties no efektīvas funkcijas īstenošanas – to aizsargā *Valsts pārvaldes*

*iekārtas likums*. No otras puses, pašvaldībai nevajadzētu nodarboties ar saimniecisko darbību un nevajadzīgi tērēt resursus jomās, kurās tirgus ir pietiekami attīstīts – to šobrīd aizsargā subsidiaritātes klauzula Vācijas tiesībās.

6. Nevar prezumēt, ka par uzdevumiem, kas ietilpst funkcijās, kas likumā norādītas kā pašvaldības autonomās funkcijas, patiešām var slēgt deleģēšanas līgumu ar privātpersonām. Uzdevumi var būt tādi, kas privātpersonām pēc likuma nav deleģējami, bet likumā norādītās funkcijas pēc būtības var būt valsts, nevis pašvaldības funkcijas
7. Publiski privātajā partnerībā atklājas interešu atšķirības. Pašvaldībai, veidojot partnerību, no likuma viedokļa vajadzētu domāt par publisku mērķu sasniegšanu, publisko funkciju izpildi. Turpretim privātais partneris neapšaubāmi primāri domā par peļņu. Tā kā privātajam partnerim nav motivācijas piekāpties pašvaldības interesēm, jo komercdarbības primārais mērķis ir gūt peļņu, pašvaldībai nākas piekāpties privātajam partnerim. Līdz ar to vienojošais publiski privātās partnerības mērķis ir peļņas gūšana.
8. Deleģēšanas līguma gadījumā komercsabiedrībai var rasties publiski tiesiski pienākumi, (1) ja tas izriet no ārējā normatīvā tiesību akta, (2) ja noteiktus pārvaldes uzdevumus pašvaldība sabiedrībai nodevusi ar līgumu, (3) ja pašvaldība sabiedrību dibinājusi ar mērķi nodrošināt noteiktu pašvaldības uzdevumu izpildi, un šis mērķis noteikts sabiedrības dibināšanas dokumentos.

Autore ierosina šādus priekšlikumus:

1. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87. pantu izteikt šādā redakcijā:*
  - „1) *Publiska persona privāto tiesību jomā darbojas, veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai;*
  - (2) *Publiska persona privāto tiesību jomā var darboties, sniedzot publiskos pakalpojumus. Publisko pakalpojumu sniegšanai privāto tiesību jomā publiska persona var dibināt komercsabiedrību.*
  - (3) *Ja publiska persona darbojas privāto tiesību jomā, uz to attiecas likumi, kas reglamentē privāttiesiskus darījumus vispār, ciktāl šo darbību neierobežo citi normatīvie akti.*
  - (4) *Atvasinātas publiskas personas, izveidojot privāto tiesību juridiskās personas, arī tādas, kurām nav peļņas gūšanas rakstura, nevar izvairīties no šajā likumā*

*noteiktās atbildības un izvirzīt tām citus mērķus, kas neizriet no attiecīgās publiskās personas funkcijām.”.*

2. Izslēgt *Valsts pārvaldes iekārtas likuma* 88. pantu.
3. Papildināt *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa* 221. pantu, paredzot, ka kodeksa 149.<sup>4</sup> panta pirmajā, vienpadsmitajā un divpadsmitajā daļā, 149.<sup>32</sup> panta astotajā un devītajā daļā, 149.<sup>33</sup>, 149.<sup>34</sup> un 149.<sup>36</sup> pantā minētās administratīvo pārkāpumu lietas ir tiesīgi izskatīt un administratīvos sodus uzlikt ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem noteiktas privāto tiesību juridiskās personas darbinieki.

## ***Summary (Anotācija angļu valodā)***

### **The Transfer of Municipal Tasks to Companies**

The objective of this master's thesis is to evaluate the possible ways of transfer of municipal tasks to private and municipal owned companies. The thesis begins with a survey of activities of municipality in the sphere of private law. Here the provisions of the *State Administration Structure Law* are evaluated and a conclusion is drawn that certain amendments in law are desirable as the difference between municipal activity in providing public services and municipal commercial activity is not clear.

Thereafter in the second chapter the Author explores the possible operation of companies established by municipalities. The limitations of commercial activities are studied and comparison between German and Latvian legislation in this regard is made.

Later on in the third chapter the Author analyses the transfer of municipal tasks to companies by the delegation contract. In this chapter numerous municipal tasks are observed and the differences between these tasks are shown. Namely beside tasks which can be provided also by private parties there are tasks which imply special public interest. Special interest is dedicated to one particular feature of delegation contract – governmental decision implementing municipal task. The Author considers that the actual practice of municipalities in Latvia when they conclude delegation contracts do not conform to legal requirements. Usually the subject of those contracts does not include the transfer of governmental decision implementing municipal task.

The fourth chapter explores analyses the process of entering into contract of transfer of municipal tasks. The notion of public private partnership is also examined. In contrast to the case where municipal tasks are transferred to companies established by municipalities or to private companies, here the municipal tasks are performed by municipal bodies in collaboration with private partners. Public private partnership is usually entailed with concession and public procurement. The author explores the differences between these legal institutions on the one hand, and delegation contract on the other hand.

The last chapter of the master's thesis analyses the liability for the fulfillment of municipal tasks transferred to companies. The conclusion is drawn that failure to fulfill particular task in a proper way is accountable to municipality. Companies which ensure municipal tasks are liable partly according to private law, partly according to public law.

## ***Аннотация (Anotācija krievu valodā)***

### **Передача муниципальных задач к компаниям**

Задача этого тезиса оценить возможные пути перехода муниципальных задач к частным и муниципальным компаниям. Тезис начинается с обзором деятельности муниципалитета в сфере частного права. Условия *Закона структуры государственного управления* оценены и заключение совершено что некоторые поправки в законе желательны ввиду разницы между муниципальной деятельностью в обеспечении общественных услуг и муниципальной коммерческой деятельности не ясно.

В дальнейшем в второй главе автор исследует возможную деятельность компаний основанных муниципалитетами. Ограничения коммерческих деятельности изучены и сравнение сделано между немецким и латышским законодательством в этом отношении.

Дальше в третьей главе автор анализирует переход муниципальных задач к компаниям договором делегации. В этой главе многочисленные муниципальные задачи наблюдаются и показана разница между этими задачами. Именно рядом задач которые могут быть обеспечены также частными компаниями, существуют задачи которые подразумевают особый общественный интерес. Автор предназначает особый интерес одному определенному признаку договора делегации - правительственного решения содержащая муниципальная задача. Автор рассматривает что фактическая практика муниципалитетов в Латвия когда они заключают договоров делегации не соответствует к законным требованиям. Обычно вопрос тех договоров не включает переход правительственного решения содержащую муниципальную задачу.

Четвертая глава анализирует процесс закрытия договора передачи муниципальных задач и исследует понятие общественного частного партнерства. В отличие от случая где муниципальные задачи переданы компаниям основанным муниципалитетами или частным компаниям, здесь муниципальные задачи выполнены муниципальными органами в

сотрудничестве с частными соучастниками. Общественное частное партнерство обычно связывают с концессией и государственной закупкой. Автор исследует отличие между этими государственно-правовыми институтами и договором делегации.

Последняя глава тезиса и ответственность за выполнение муниципальных задач переданных компаниям. Заключение совершено что за невыполнение определенных задач ответственен муниципалитет. Компании которые обеспечивают муниципальные задачи подлежат отчасти согласно частному праву, отчасти согласно публичному праву.

## Izmantoto avotu saraksts

### Literatūra

1. Bērnu un ģimenes lietu ministrijas metodiskie ieteikumi pašvaldībām par pārvaldes uzdevumu deleģēšanu privāto tiesību subjektiem pakalpojumu sniegšanas ģimenēm jomā, 2005. 09. 26, [http://www.bm.gov.lv/lat/gimenes\\_valsts\\_politika/metodiskie\\_ieteikumi\\_pasvaldibam](http://www.bm.gov.lv/lat/gimenes_valsts_politika/metodiskie_ieteikumi_pasvaldibam), (aplūkots: 20.11.2008.).
2. Briede J. *Administratīvais akts*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003.
3. Faktiskās rīcības jēdziens – pazīmes un to interpretācija. Tiesu prakses vispārīgums. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta un Judikatūras nodaļa. *Latvijas Vēstnesis*, 2007. 1. februāris, Nr. 454
4. Jaunsleinis A. et. al. Pašvaldības deputātu rokasgrāmata. *Latvijas Pašvaldību savienības žurnāls „Logs”*.
5. Jaunzeme K. Latvijas pašvaldības kā valsts pārvaldes subjekti. *Jurista vārds*, 2006, Nr.5.
6. Kardonā F., Freiberte A. Valsts pārvaldes organizācijas jēdzieni un definīcijas. *Likums un tiesības* 2002, Nr.2, 35.lpp.
7. Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, Nr. 95, 26.6.2002.
8. Meļķis M. Valsts pārvaldes uzdevumu tiesiskais pamats. *Jurista vārds*, 2007., Nr.21 (474).
9. Mežalis Ē. Koncesijas jēdziens. *Jurista vārds*, 2006., Nr. 37, 18. lpp.
10. Paine F.J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības*. Tiesu namu aģentūra, 2002.
11. Prancāne I. Pārvaldes līguma tiesiskais regulējums Latvijas un ārvalstu normatīvajos aktos. *Likums un tiesības*, 2002., Nr. 4., 103. lpp.
12. Solovjovs I. et. al. *Valsts un pašvaldību elektronizācijas modelis: Vadlīnijas publisko pakalpojumu elektronizācijas projektu īstenošanai*. Elektroniskās pārvaldes lietu sekretariāts, 2006, <http://www.eps.gov.lv/files/ELM.EPAK.NOD.EMODEL.Vadlinijas.1.1.0.2006.07.31.doc>
13. Škutāns D. Valsts un privātā partnerība publiskā iepirkuma kontekstā. *Jurista vārds*, 2006., Nr. 34. Sk. arī: Tiļļa A. Ieskats publiskās un privātās partnerības izpratnē. *Jurista vārds*, 2007., Nr. 22.

14. Veško D. Putekļi un inflācija par labu nenāk. *Latvijas Avīze*. 10.09.2007.
15. Articus S. The Future of the City? - City of the Future! Reflections on the Situation and Future of Municipal Self-Government in Germany. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.
16. Haschke D. Local Government Administration in Germany. <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>, (aplūkots: 20.11.2008.).
17. Held F.W. The Municipal Economic Law: New Developments In Focus. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.
18. Krajewski M. Public services and trade liberalization: Mapping the legal framework. *Journal of International Economic Law*, June 2003, 341-367.
19. Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No.2.
20. Püttner G. Municipal Tasks, Task Evolution and Principles of Self-Government. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1
21. Sack D. Liberalisation and Privatisation in Local Government: Control Requirements and the Consequences for Decision-Making Processes. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 45 (2006), No. 2.
22. Steckert U. Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise: 33 Observations and Theories. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.
23. Wollmann H. Is Germany's Traditional Type of Local Self-Government Being Phased out? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41 (2002), No.1.

#### **Normatīvie tiesību akti**

1. Grozījumi Enerģētikas likumā: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2008. 20. oktobris, Nr. 96.
2. Iesniegumu likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2007. 11. oktobris, Nr.164.
3. Publisko iepirkumu likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006. 6. aprīlis, Nr. 65.
4. Par valsts un pašvaldības kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 16. novembris, Nr. 149.

5. Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002. 21. jūnijs, Nr. 94.
6. Administratīvā procesa likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. 14. novembris, Nr. 164.
7. Koncesiju likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2000. 20. janvāris, Nr. 23/33
8. Par pašvaldībām: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1994. 19. maijs, Nr. 61.
9. Publisko aģentūru likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. 4. novembris, Nr. 58
10. Informācijas atklātības likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1998. 6. novembris, Nr.334/335.
11. Enerģētikas likums: LR likums, *Latvijas Vēstnesis*, 1998. 22. septembris, Nr.273/275.
12. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss: LR likums, *Ziņotājs* 20. decembris 1984, Nr. 51.
13. Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība: MK noteikumi Nr. 1046, *Latvijas Vēstnesis* 2006. 30. decembris, Nr. 208
14. Veselības obligātās apdrošināšanas valsts aģentūras nolikums: MK noteikumi Nr. 583, *Latvijas Vēstnesis* 2003. 1. jūlijs, Nr. 2
15. Kārtība, kādā tiešās pārvaldes iestādes slēdz līdzdarbības līgumus, un līdzdarbības līgumu publiskošanas kārtība: MK noteikumi Nr.419, *Latvijas Vēstnesis* 1998. 18. septembris, Nr. 271/272.
16. Noteikumi par valsts pārvaldes kompetences deleģēšanu pilnvarotajām institūcijām: MK noteikumi Nr. 356, *Latvijas Vēstnesis* 1998. 18. septembris, Nr. 271/272.
17. Elektroenerģijas piegādes un lietošanas noteikumi: MK noteikumi Nr. 413, *Latvijas Vēstnesis*, 1996. 30. oktobris, Nr.182 (Zaudējis spēku ar 15.04.2005.).
18. Rīgas ūdensvada un kanalizācijas tīklu un būvju ekspluatācijas, lietošanas un aizsardzības noteikumi: Rīgas domes saistošie noteikumi Nr. 39, *Latvijas Vēstnesis* 7. janvāris 2003, Nr. 39.
19. Rīgas sabiedriskā transporta (tramvajs, trolejbuss un autobuss) lietošanas noteikumi: Rīgas domes saistošie noteikumi Nr. 10, *Latvijas Vēstnesis* 5. marts 1998, Nr. 58/59.
20. Eiropas Ekonomikas Kopienas (dibināšanas) līgums (Treaty establishing the European Community. Official Journal, C 325, 24.12.2002, pp.0035-0148.

- <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002/hrm/12002E.html>,  
(aplūkots: 20. 11.2008.).
21. Eiropas Parlamenta rezolūcija par valsts un privāto partnerību un Kopienas tiesību aktiem attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām (2006/2043(INI))
22. Eiropas Parlamenta rezolūcija par valsts un privāto partnerību un Kopienas tiesību aktiem attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām, 2006/2043(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//LV>, (aplūkots: 20. 11.2008.).
23. Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu par valsts un privāto partnerību un Kopienas tiesību aktiem attiecībā uz publisko iepirkumu un koncesijām, Briselē, 15.11.2005, COM(2005) 569 galīgā redakcija, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:LV:HTML>, (aplūkots: 20. 11.2008.).
24. Zaļā grāmata par valsts un privāto partnerību un kopienas tiesību aktiem par publiskajiem līgumiem un koncesijām, Brisele, 30.04.2004, COM(2004) 327 galīgā redakcija. [http://www.pppa.lv/faili/normakti/ekk\\_zg\\_koncesijas.pdf](http://www.pppa.lv/faili/normakti/ekk_zg_koncesijas.pdf), (aplūkots: 20.11.2008.).
25. Zaļās grāmatas par valsts un privāto partnerību un kopienas tiesību aktiem par publiskajiem līgumiem un koncesijām 12. atsauce
26. Basic Law for the Federal Republic of Germany, Promulgated by the Parliamentary Council on 23 May 1949 as amended up to June 2008, [http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachigesmaterial/downloads/ggEn\\_download.pdf](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachigesmaterial/downloads/ggEn_download.pdf), (aplūkots: 20.11.2008.).
27. Bayerische Gemeindeordnung, GVBl. p. 65, BayRS 202011I. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GOBayern.htm#ToC115>, (aplūkots: 20.11.2008.).
28. Green paper on public - private partnerships and Community law on public contracts and concessions, European Commission. [http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb\\_docs=25&domain=Preparatory&in\\_force=NO&an\\_doc=2004&nu\\_doc=327&type\\_doc=COMfinal](http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=en&nb_docs=25&domain=Preparatory&in_force=NO&an_doc=2004&nu_doc=327&type_doc=COMfinal) (aplūkots: 20. 11.2008.).

29. Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 21.5.2003, COM(2003) 270 final. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0270en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf) (aplūkots: 20. 11.2008.).

### **Tiesu prakses materiāli**

1. Eiropas kopienu tiesas 2005. gada 11. janvāra spriedums lietā Nr. C-26/03 *Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH* pret *Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0026:EN:HTML#Footnote1> (aplūkots: 22.11.2008.).
2. Eiropas kopienu tiesas 2003. gada 24. jūlija spriedums lietā Nr. C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62000J0280&lg=EN](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=62000J0280&lg=EN) (aplūkots: 22.11.2008.).
3. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 13.novembra sprieduma lietā Nr. SKA490/2008.
4. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 26. septembra spriedums lietā SKA-492.
5. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 24. janvāra spriedums lietā Nr. SKA-0021-06.
6. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 19. jūlija lēmuma lietā SKA-319.
7. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 9.augusta lēmums lietā Nr. SKA-0332-05.
8. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta lēmums lietā Nr. SKA 0535-05.
9. Administratīvās apgabaltiesas 2007. gada 22. oktobra lēmums lietā Nr. AA 43-2854-07/3.
10. Administratīvās apgabaltiesas 2007.gada 22.oktobra lēmums lietā Nr. AA 43-2854-07/3
11. Administratīvās rajona tiesas 2007. gada 20. septembra spriedums lietā Nr. A42-1570-07.

12. Administratīvās apgabaltiesas 2005. gada 20. maija spriedums lietā Nr. AA43-0280-05.
13. Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 30. septembra lēmums lietā Nr. AA 1085-04/6.
14. Administratīvās apgabaltiesas 2004.gada 20. septembra spriedums lietā Nr. AA43-0126-04.

### **Pielikumi**

1. Deleģēšanas līgums par sabiedriskā transporta, autotransporta un maksas stāvvietu pakalpojumu sniegšanu Rīgas pilsētā; šā līguma pielikums Nr. 5.
2. Pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgums: Rīgas pilsētas pašvaldība, Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1. slimnīca”.
3. Deleģēšanas līgums: Jēkabpils pilsētas pašvaldība, sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Jēkabpils sporta centrs”; šā līguma 2.pielikums.
4. Pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgums; Rīgas pilsētas pašvaldība, sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas meži”.
5. Deleģēšanas līgums: Jēkabpils pilsētas pašvaldība, sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Jēkabpils ūdens”.
6. Pārvaldes uzdevumu deleģēšanas līgums, Jūrmalas pilsētas pašvaldība, sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Jūrmalas attīstības projekti”.