



Konkurences padome

Brīvības iela 55, Rīga, LV-1010, tālr. 67282865, fakss 67242141, e-pasts pasts@kp.gov.lv, www.kp.gov.lv

Rīgā

16.02.2021. Nr. 1.7-2/237

Uz 15.01.2021. Nr. KNP/2.13/21/69

Kuldīgas novada pašvaldībai

Par SIA “Kuldīgas komunālie pakalpojumi”

Konkurences padome (turpmāk – KP) ir saņēmusi Kuldīgas novada pašvaldības (turpmāk – pašvaldība) iesniegumu par līdzdalības izvērtējumu pašvaldības kapitālsabiedrībā SIA “Kuldīgas komunālie pakalpojumi” (turpmāk – KKP).

Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā ir noteikti Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88. panta pirmajā daļā, proti, tiek novērsta tirgus nepilnība, radītas preces vai pakalpojumi vai pārvaldīti īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

Savukārt, lai pamatotu, ka citādā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt minētā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus, publiskai personai ir nepieciešams veikt paredzētās rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu, t.sk. ietekmes uz konkurenci izvērtējumu un iespējamo konkurences neitralitātes risku izvērtējumu, kā arī konsultēties ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā un komersantus pārstāvošajām biedrībām vai nodibinājumiem.

Pašvaldība ir veikusi VPIL 88. panta otrajā daļā paredzēto rīcības juridisko un ekonomisko izvērtējumu (par daļu no tās sniegtajiem pakalpojumiem), kā arī konsultējusies ar Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kameru (turpmāk – LTRK), saņemot tās atzinumu.

Vienlaikus atbilstoši Saeimas 10.12.2020. pieņemtajiem grozījumiem Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā¹, pašvaldības, kuras administratīvi teritoriālās reformas ietvaros apvieno un kuras ir kapitāla daļu turētājas kapitālsabiedrībā, neveic šā likuma 7. pantā noteikto pienākumu. Administratīvi teritoriālās reformas ietvaros jaunizveidotās novadu pašvaldības izpilda šā likuma 7. pantā noteikto pienākumu līdz 2022. gada 1. jūnijam.

Tādējādi, ņemot vērā, ka administratīvi teritoriālās reformas rezultātā līdzšinējais Kuldīgas novads būs daļa no jaunizveidotā Kuldīgas novada², pienākums veikt līdzdalības pārvērtēšanu par KKP, kā arī par citu jaunizveidotā Kuldīgas novada kapitālsabiedrību darbības atbilstību VPIL 88. panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem, būs jaunizveidotajai Kuldīgas novada pašvaldībai.

¹ Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma Pārejas noteikumu 30.punkts, Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums, 30. punkts.

<https://likumi.lv/ta/id/269907#p-764546>

² https://www.varam.gov.lv/sites/varam/files/content/files/ATR%20reforma/Info%20par%20novadiem/kuldigas_novads_2020.pdf

Līdz ar to KP nesniegs izvērstu vērtējumu par pašvaldības iesniegto izvērtējumu, vienlaikus norādīs uz apsvērumiem, kas būtu jāņem vērā jaunizveidotajai Kuldīgas novada pašvaldībai, veicot līdzdalības KKP, kā arī citu kapitālsabiedrību darbības pārvērtēšanu.

Pašvaldības iesniegtajā izvērtējumā kā KKP pamatdarbības veidi atbilstoši NACE klasifikatoram norādīti:

1) ēku, telpu izīrēšana, apsaimniekošana, pārvaldīšana (68.20, 68.32), t.sk., dzīvojamo māju apsaimniekošana, pašvaldības māju/dzīvokļu apsaimniekošana, tirgus apsaimniekošana, autoostas apsaimniekošana, nedzīvojamā fonda apsaimniekošana (publiskās komerciālās telpas);

2) sadzīves atkritumu savākšana, šķirotu atkritumu savākšana (38.11, 38.21, 39.00);

3) ceļu un maģistrāļu būvniecība (42.11);

4) cita veida tīrīšanas darbības (81.29), t.sk., ceļu, laukumu, ietvju un veloceļu uzkopšana un uzturēšana;

5) ainavu veidošanas un uzturēšanas darbības (81.30), t.sk., parku, skvēru, ietvju, publiskā lietošanā esošo teritoriju un zaļo zonu uzturēšana un sakopšana, sabiedrisko tualetu, t. sk. pārvietojamo biotualetu publiskās vietās uzturēšana, kapsētu uzturēšana.

Ar pamatdarbību saistītie pakalpojumi tiek sniegti pašvaldības deleģēto uzdevumu ietvaros, saskaņā ar noslēgtajiem līgumiem:

1) 2019.02.01. Pilnvarojuma līgums – pašvaldības dzīvojamā fonda pārvaldīšana un apsaimniekošana Kuldīgas novadā, pašvaldības nedzīvojamā fondā ietilpstošo objektu pārvaldīšana un apsaimniekošana Kuldīgas pilsētā, dzīvojamo māju pārvaldīšana Kuldīgas novadā līdz to pārvaldīšanas tiesību nodošanai dzīvokļu īpašnieku sabiedrībām vai ar dzīvokļu īpašnieku savstarpējiem līgumiem pilnvarotām personām (atbilstoši likuma “Par dzīvojamo māju privatizāciju” 50. panta septītajā daļā noteiktajam);

2) 2019.02.01. Līgums par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Kuldīgas novadā – sadzīves atkritumu apsaimniekošana, šķirotu atkritumu punktu apsaimniekošana, būvgružu izvešana, lieltarītu atkritumu izvešana, atsevišķu veidu bīstamo atkritumu pieņemšana;

3) 2019.02.01. Deleģēšanas līgums – Kuldīgas pilsētas parku, skvēru, ietvju, publiskā lietošanā esošo teritoriju un zaļo zonu uzturēšana un sakopšana, Kuldīgas pilsētas ielu, laukumu, ietvju un veloceļu uzturēšana satiksmei drošā stāvoklī, sabiedrisko tualetu, t.sk. pārvietojamo biotualetu publiskās vietās, uzturēšana Kuldīgas pilsētas teritorijā, Kuldīgas novada pašvaldības izveidoto Kuldīgas pilsētas kapsētu uzturēšana, publiskās peldvietas, tai skaitā WC, uzturēšana atbilstoši Zilā karoga peldvietas prasībām, citu publiskā lietošanā esošo teritoriju uzturēšana.

Kā KKP papildpakalpojumi, kas saistīti ar pamatdarbību izvērtējumā norādīti:

1) namdaru un galdniecības izstrādājumu ražošana (16.23). Pakalpojums – logu, durvju u.c. izgatavošana, remonts tiek sniegts deleģēto uzdevumu izpildes nodrošināšanai – pārvaldīšanai un apsaimniekošanai nodotā nekustamā īpašuma uzturēšanai, remontam utt., citu deleģēto uzdevumu izpildei (parku, skvēru, ietvju, publiskā lietošanā esošo teritoriju un zaļo zonu uzturēšana un sakopšana, kapsētu uzturēšana);

2) kravu pārvadājumi pa autoceļiem (49.51). Papildpakalpojums pamatā tiek sniegts deleģētā uzdevuma (sadzīves atkritumu apsaimniekošana) izpildes nodrošināšanai. Nenožīmīgā apjomā pakalpojums tiek sniegts kravu pakalpojumu nodrošināšanai pašvaldības kapitālsabiedrību vajadzībām un ārējiem pasūtījumiem, efektīvas esošo aktīvu izmantošanas nolūkā. Ārējo transporta pakalpojumu apjoms 2019. gadā – 0,4 % no kopējā KKP neto apgrozījuma;

3) pārējās transporta palīgdarbības (52.29). Darbība šajā nozarē saistīta ar iepriekš minēto papildpakalpojumu – Kravu pārvadājumi pa autoceļiem (*NACE 49.51 - kravas nosūtīšana, pārvadājuma dokumentu un pavadzīmju noformēšana un izsniegšana*) – pamatā deleģētā uzdevuma izpildei.

Pamatojoties uz veikto tirgus situācijas izpēti, kā arī LTRK sniegto viedokli, pašvaldība norāda, ka tā ir izvērtējusi KKP sniegto pakalpojumu nodošanas iespējas privātajam sektoram tajos segmentos, kuros nav konstatēta tirgus nepilnība, kā rezultātā:

- ir pārtraukta tualesu nomas, transporta pakalpojumu, zāles pļaušanas un dzīvžogu apgriešanas pakalpojumu sniegšana;

- kopš 2020. gada pašvaldība publiskā iepirkuma veidā organizē ielu remontu un ceļu būvniecības/uztūrešanas pakalpojumu saņemšanu.

Pašvaldības ieskatā KKP pamatdarbība atzīstama par atbilstošu VPIL 88.panta pirmās daļas 1., 2. un 3. punktam.

Vienlaikus, iepazīstoties ar KKP tīmekļa vietnē pieejamo informāciju par KKP sniegtajiem pakalpojumiem, KP secināja, ka KKP sniedz arī citus pakalpojumus, kuru sniegšanas atbilstība VPIL 88.panta pirmās daļas priekšnoteikumiem pašvaldības iesniegtajā izvērtējumā nav vērtēta, piemēram, darbības, kas saistītas ar ūdensskaitītāju uzstādīšanu, noņemšanu un plombēšanu³.

Iepazīstoties ar KKP tīmekļa vietnē ievietotajiem KKP 25.04.2019. apstiprinātajiem statūtiem⁴, KP secināja, ka KKP ir apstiprināti vairāk kā 140 darbības veidi.

KP vērš pašvaldības uzmanību, ka neatkarīgi no tā, vai veiktais izvērtējums ir sākotnējais izvērtējums vai līdzdalības pārvērtēšana⁵, izvērtējums ir jāveic par katru no publiskas personas kapitālsabiedrības darbības veidiem⁶, kā arī izvērtējums nedrīkst būt formāls.

Tāpat, ņemot vērā KKP statūtos apstiprināto darbības veidu skaitu, KP aicina pārskatīt un precizēt KKP, kā arī citu jaunizveidojamās pašvaldības kapitālsabiedrību statūtos noteiktos darbības veidus atbilstoši faktiskajai kapitālsabiedrību darbībai. KP norāda, ka, lemjot par attiecīgo darbības veidu saglabāšanu (turpināšanu), pašvaldībai jāveic izvērtējums par katru no šiem darbības veidiem, lai konstatētu, vai īstenojas kāds no VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajiem priekšnoteikumiem publiskas personas kapitālsabiedrības saimnieciskajai darbībai.

Pašvaldībai, veicot izvērtējumu par katru no šiem pakalpojumu veidiem, jāņem vērā, vai attiecīgos pakalpojumus pašvaldības teritorijā sniedz privātie tirgus dalībnieki (ņemot vērā arī to, ka administratīvi teritoriālās reformas rezultātā izveidotā Kuldīgas novada teritorija paplašināsies), kā arī to, ka nepamatota pakalpojumu sniegšana var negatīvi ietekmēt privāto tirgus dalībnieku konkurētspēju.

KP norāda, ka gadījumā, ja attiecībā uz konkrētu pakalpojumu sniegšanu, pašvaldība, veicot izvērtējumu, konstatētu, ka tirgus spēj nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, pašvaldības kapitālsabiedrībām būtu jāatturas no turpmākas attiecīgo pakalpojumu sniegšanas. Gadījumā, ja pašvaldības kapitālsabiedrības tomēr turpinātu veikt šos pakalpojumus, tām regulāri būtu jāveic ietekmes uz konkurenci izvērtējums, lai identificētu un novērstu iespējamu neatbilstību Konkurences likuma 14.¹ pantam⁷. Tāpat KP norāda, ka, lai nepieļautu Konkurences likuma 14.¹ panta pārkāpumu, ir svarīgi, lai arī pašvaldības kapitālsabiedrību pakalpojumu cenas tiktu veidotas, balstoties uz izmaksām.

KP atzinīgi vērtē pašvaldības pieņemto lēmumu par atsevišķu pakalpojumu sniegšanas pārtraukšanu (tualesu nomas pakalpojums, transporta pakalpojumu, zāles

³ <https://kkp.lv/pakalpojumi/ipasuma-apsaimniekosana/new-page/>

⁴ SIA "Kuldīgas komunālie pakalpojumi" statūti, pieejami <https://kkp.lv/assets/Uploads/Statuti-25.04.2019..pdf>

⁵ Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 7.panta pirmā daļa, sk. šeit <https://likumi.lv/ta/id/269907-publiskas-personas-kapitala-dalu-un-kapitalsabiedribu-parvaldibas-likums>

⁶ Konkurences padomes priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana, sk. šeit https://ej.uz/PP_lidzdalibasizvertesana

⁷ Konkurences likuma 14.¹pants, sk. Konkurences likums (redakcijā, kas stājās spēkā 01.01.2020.), <https://likumi.lv/ta/id/54890-konkurences-likums>

plaušanas un dzīvžogu apgriešanas pakalpojumu sniegšana), konstatējot, ka attiecīgo pakalpojumu sniegšanas jomā nav konstatējama tirgus nepilnība, kā arī lēmumu par publisko iepirkumu organizēšanu no 2020.gada ielu remontu un ceļu būvniecības/ uzturēšanas pakalpojumu saņemšanai.

Attiecībā uz KKP sniegtajiem nekustamo īpašumu pārvaldīšanas pakalpojumiem KP norāda, ka tās ieskatā daudzdzīvokļu dzīvojamo māju pārvaldīšanas pakalpojumu sniegšana ir pamatota un atbalstāma tikai gadījumos, ja ir konstatējami VPIL 88. panta pirmās daļas 1.punktā noteiktie priekšnoteikumi (tirgus nepilnība) vai arī pakalpojumi tiek sniegti pamatojoties uz likuma „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” 50. panta septīto daļu, kas varētu tikt uzskatīts par izņēmuma gadījumu.

Nemot vērā pašvaldības norādīto informāciju, ka pašvaldības teritorijā daudzdzīvokļu dzīvojamo māju pārvaldīšanas pakalpojumu sniegšanas jomā strādā juridiskas personas (9 biedrības, 19 dzīvokļu īpašnieku kooperatīvās sabiedrības, 5 sabiedrības ar ierobežotu atbildību), bet neviena no šīm personām nav reģistrēta Dzīvojamo māju pārvaldnieku reģistrā, pašvaldība norāda, ka attiecīgās personas veic savas dzīvojamās mājas/ nekustamā īpašuma apsaimniekošanu, bet nepiedāvā pakalpojumu tirgū. Līdz ar to, KP atzīst, ka KKP darbība attiecīgo pakalpojumu sniegšanas jomā šobrīd uzskatāma par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 1.punktam un novērš tirgus nepilnību.

Vienlaikus KP norāda, ka ir būtiski, turpinot sniegt šos pakalpojumus, regulāri veikt ietekmes uz konkurenci izvērtējumu, lai identificētu un novērstu iespējamus konkurences neitralitātes riskus (Konkurences likuma 14.¹ pants). Kā arī, ievērojot, ka viena no pašvaldības autonomajām funkcijām ietver saimnieciskās darbības sekmēšanu administratīvā teritorijā, veicinot citu privāto pakalpojumu sniedzēju ienākšanu tirgū, jaunizveidotajai Kuldīgas novada pašvaldībai būtu jāvērtē iespēja organizēt likuma “Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju” 50. panta septītajā daļā noteiktā pašvaldības pienākuma izpildi citādā veidā, piemēram, publiskā iepirkuma ietvaros nododot šādu īpašumu pārvaldīšanu privātajiem tirgus dalībniekiem, kā rezultātā vēlāk būtu iespējams vērtēt iziešanu no daudzdzīvokļu dzīvojamo māju pārvaldīšanas tirgus.

Attiecībā uz KKP nodrošināto atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu, KP norāda, ka šie pakalpojumi vispārīgi būtu atzīstami par stratēģiski svarīgiem.

Vienlaikus, ņemot vērā likumdevēja mērķi ierobežot nepamatotu publiskas personas līdzdalību kapitālsabiedrībā, t.sk. publiskas personas kapitālsabiedrības darbību konkrētos tirgos, arī stratēģiski svarīgus pakalpojumus noteiktos gadījumos ir iespējams sniegt privātajiem tirgus dalībniekiem. Iepriekšminētais izriet no VPIL 88. panta otrajā daļā noteiktā pienākuma izvērtēt, vai nepastāv citi efektīvāki veidi konkrēto mērķu sasniegšanai. Līdz ar to, vērtējot konkrētu pakalpojumu atbilstību VPIL 88. panta pirmās daļas 2. punktam, ir nepieciešams ne tikai atzīt konkrētu pakalpojumu par stratēģiski svarīgu, bet ir nepieciešams veikt arī tirgus izpēti, tādējādi pamatojot iespējamās tirgus nepilnības pastāvēšanu un efektīvāka veida sasniegt izvirzīto mērķi neesamību.

Izvērtējumā pašvaldība ir norādījusi uz citu tuvējo pašvaldību modeli konkrēto pakalpojumu nodrošināšanā savā administratīvajā teritorijā, kas liecina, ka pakalpojumu ir iespējams saņemt no privātā komersanta. Vienlaikus KP ieskatā potenciālie konkurenti sadzīves atkritumu apsaimniekošanā vērtējami visas Latvijas ietvaros.

Pašvaldībai ir nepieciešams pilnvērtīgi izvērtēt iespēju konkrētā pakalpojuma sniegšanu nodot privātajiem tirgus dalībniekiem, tādējādi ne tikai stimulējot tirgus attīstību un veicinot privāto tirgus dalībnieku ienākšanu un pastāvēšanu konkrētajā tirgū, bet arī iegūstot saimnieciski izdevīgāko piedāvājumu, kas iespējams caur konkurenci veicinoša publiskā iepirkuma organizēšanu.

Kaut arī tiesību normas paredz pašvaldības tiesības noteiktos gadījumos izmantot *in-house* procedūru, nosliecoties par labu kādam no normatīvajos aktos noteiktajiem risinājumiem, ir jāņem vērā Konkurences likuma 14.¹panta noteiktais. KP ieskatā *in-house*

procedūra, ņemot vērā tās ilgtermiņa negatīvo ietekmi uz privāto tirgus dalībnieku konkurētspēju un konkurenci kopumā, ir piemērojama tikai gadījumos, ja publiska persona var pamatot tirgus nepilnības pastāvēšanu un to, ka konkrētā pakalpojuma sniedzēja izvēle efektīvāk nav īstenojama tirgus dalībnieku savstarpējās sāncensības ceļā.

Līdz ar to, ņemot vērā arī LTRK izteikto viedokli par nepieciešamību pārskatīt izraudzīto atkritumu apsaimniekošanas modeli, KP aicina pašvaldību pēc administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas vērtēt iespēju atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu saņemšanai organizēt publiskos iepirkumus.

KP ieskatā, paplašinoties pašvaldības teritorijai, pirmšķietami arī ainavu veidošanas pakalpojumu, teritorijas labiekārtošanas un uzturēšanas pakalpojumu saņemšanai būtu vērtējama iespēja izvēlieties privāto tirgus dalībnieku publiskā iepirkuma ietvaros.

KP atzīst, ka KKP, nodrošinot Kuldīgas Pārtikas tirgus un Puķu tirgus apsaimniekošanas pakalpojumu (tirdzniecības platformas nodrošināšanu), šobrīd novērš tirgus nepilnību VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punkta izpratnē.

Attiecībā uz KKP nodrošināto autoostas funkciju pildīšanu un tās infrastruktūras apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu, KP atzīst, ka KKP nodrošinātais autoostas apsaimniekošanas pakalpojums uzskatāms par atbilstošu VPIL 88. panta pirmās daļas 2. un 3. punktam. Vienlaikus KP ņem vērā pašvaldības norādīto informāciju par tās negatīvo pieredzi, nododot autoostu nomā privātajam komersantam, kura finansiālo problēmu dēļ varēja tikt apdraudēta autoostas pakalpojuma pieejamība un kvalitāte. Tāpat pašvaldība norādīja, ka, nododot autoostu nomā privātam komersantam, autoostas nomas maksas pieaugums var sadārdzināt maksu par iebraukšanu autoostā.

Attiecībā uz ūdensskaitītāju uzstādīšanas, nomaiņas un plombēšanas pakalpojumu sniegšanu, KP aicina pašvaldību un KKP iepazīties ar KP tirgus uzraudzību "Individuālo ūdens patēriņa skaitītāju maiņas pakalpojumu tirgus uzraudzība"⁸ un tajā izdarītajiem secinājumiem, ka šo pakalpojumu sniegšana ir atbalstāma tikai tiktāl, cik ir konstatējama tirgus nepilnība. Līdz ar to gadījumā, ja tirgus nepilnība nav konstatējama, konkrēto pakalpojumu sniegšana nav pamatota.

Noslēgumā KP norāda uz publisku personu (to kapitālsabiedrību) īpašo atbildību, darbojoties tirgū, ievērot konkurences neitralitāti, lai sabiedrības interesēs nepieļautu, ka publiskas personas vai tās kapitālsabiedrības rīcība kavē, ierobežo vai deformē konkurenci, kas ilgtermiņā var novest pie privāto uzņēmumu izstumšanas no tirgus, kā arī ierobežot patērētāju izvēles iespējas. Jaunu tirgus dalībnieku ienākšanai tirgū nereti šķēršļus rada tieši publiskās personas iesaiste komercdarbībā.

Priekšsēdētājs

J. Gaiķis

⁸ https://www.kp.gov.lv/files/documents/20191022_TU_udensskaititaji.pdf