

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

VILIJA BLAŽIENĖ
ADMINISTRACINĖ TEISĖ

VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ GINČAI IR JŲ SPRENDIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
Doc. dr. Agnė Tvaronavičienė

Vilnius, 2018

TURINYS

ĮVADAS.....	4
1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SAMPRATA IR YPATUMAI	10
1.1. Viešieji pirkimai ir jų paskirtis	10
1.2. Viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas ir jo raida.....	16
1.3. Viešųjų pirkimų ginčo samprata	22
2. PERKANČIŪJŲ ORGANIZACIJŲ PRIIMAMŲ SPRENDIMŲ TEISĖTUMO PROBLEMOS IR JŲ PAGRINDU KYLANČIŲ VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ GINČŲ SPRENDIMAS	28
2.1. Viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūra ir jos užtikrinimo priemonės	28
2.2. Viešųjų pirkimų principų ir tikslų santykio ypatumai ir jo reikšmė sprendžiant viešųjų pirkimų ginčus	35
2.3. Perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo užtikrinimo efektyvumo problemos	44
2.3.1. Efektyvumo principo reikšmė viešųjų pirkimų ginčų sprendimui	44
2.3.2. Alternatyvių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų apžvalga ir jų taikymo problemos.....	45
2.3.3. Žmogiškųjų gebėjimų įtaka perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimui teisėtumui.....	48
2.4. Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos	54
3. LIETUVOS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMOS PAKEITIMO BŪTINUMAS.....	60
3.1. Priežastys, įtakojančios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčių poreikį	60
3.2. Pokyčių galimybės viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos ikiteisminėje stadijoje .	68
IŠVADOS.....	72
PASIŪLYMAI	74
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	76
ANOTACIJA.....	81
ANNOTATION.....	82
SANTRAUKA	83
SUMMARY	85
PRIEDAS	87

VARTOJAMOS SANTRUMPOS IR PAGRINDINIAI TERMINAI

ES – Europos Sąjunga.

JTO – Jungtinių tautų organizacija.

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

Pirkimų įstatymas – 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328.

PPO – Pasaulio prekybos organizacija.

UNCITRAL – JTO modelinis prekių, paslaugų ir darbų pirkimų įstatymas.

Viešųjų pirkimų įstatymas – 1996 m. rugpjūčio 13 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas Nr. I-1491 su vėlesniais pakeitimais.

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba.

IVADAS

Tiriama problema. Viešieji pirkimai vaidina svarbų vaidmenį valstybės ekonominiame gyvenime. Jų vykdymo metu įsigyjamų prekių, paslaugų ir darbų vertė sudaro didelę dalį Lietuvos metinio biudžeto. Kadangi viešųjų pirkimų procese panaudojami didžiuliai finansiniai ištekliai, visuomenės viešasis interesas šiuos išteklius naudoti racionaliai įpareigoja valstybę nustatyti atitinkamą viešųjų pirkimų teisinį reguliavimą, kuris ne tik padeda siekti efektyvaus viešųjų finansų valdymo, bet kartu sprendžia ir socialines, politines, aplinkosaugines problemas, užtikrina sąžiningą konkurenciją ir skaidrų lėšų naudojimą. Viešieji pirkimai veikia kaip sistema, „<...kurioje skirtingus interesus turintys subjektai ir skirtingą kompetenciją turinčios valstybės institucijos atlieka savo vaidmenį ir funkcijas.“¹ Tai reiškia, kad kiekvienas viešuosiuose pirkimuose dalyvaujantis subjektas siekia savo tikslo. Perkančiosios organizacijos vykdo viešųjų pirkimų procedūras, siekdamos įsigyti jų veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus, tiekėjai – dalyvauja viešųjų pirkimų procedūrose siekdami vystyti savo verslą, valstybės institucijos, įgyvendindamos viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemones, siekia priversti teisinio santykio dalyvius elgtis pagal teisės normomis nustatytas taisykles, nes, priešingu atveju, jiems grėstų neigiamos tokio elgesio pasekmės. Tačiau, skirtingai nei verslo subjektai, kurie įsigydami jų veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus, vadovaujasi sąnaudų – naudos analizės principu, viešuosius pirkimus vykdantys subjektai, naudodami jiems skiriamus, o ne pačių uždirbamus finansinius resursus, neturi asmeninio suinteresuotumo viešuosius pirkimus vykdyti pasirenkant labiausiai visuomenės interesus atitinkantį variantą. Dėl sudėtingo teisinio reguliavimo ir šio suinteresuotumo nebuvimo, viešųjų pirkimų vykdymo metu ne tik priimami atskiram asmeniui ar asmenų grupei naudingi sprendimai, bet ir netinkamai atliekamos viešųjų pirkimų procedūros, kurių metu priimti sprendimai padaro žalą viešojo pirkimo subjektui, nes jis nepasiekia viešųjų pirkimų tikslo - pačiu racionaliausiu ir efektyviausiu būdu įsigyti jo veiklai reikalingų kokybiškų ir labiausiai jo poreikius ir kainos santykį atitinkančių prekių, paslaugų ir darbų. Atsižvelgiant į teisėsaugos galimybes išaiškinti tokio pobūdžio nusikaltimus ir nubausti kaltininkus, galima konstatuoti, kad viešųjų pirkimų proceso pažeidimai padaro ženkliai žalą valstybės finansams. Tokiu būdu visuomenė ne tik patiria finansinius nuostolius, bet ir formuojasi išankstinė neigiama nuostata, kad viešieji pirkimai yra viena iš labiausiai neskaidrių ir korumpuotų procesų, kuriame viešuosius pirkimus vykdantys asmenys vadovaujasi asmeniniu, o ne viešuoju interesu. Sudėtingas ir painus viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas, žinios apie nuolatinius teisinio reguliavimo pokyčius, kuriems įtaką daro ne tik Lietuvos, bet ir ES teisėkūra, informacija apie teismuose

¹ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 23. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

nagrinėjamas viešųjų pirkimų ginčų bylas, nuolatinis žiniasklaidos dėmesys neigiamiems viešųjų pirkimų vykdymo aspektams didžiąjai visuomenės daliai suformavo nuostatą, kad viešieji pirkimai yra paini ir sunkiai suvokiama sistema, kurioje sukurta palanki terpė viešuosius pirkimus vykdančių asmenų neteisėtam praturėjimui ir nebaudžiamumui. Šio neigiamo požiūrio susiformavimas veikia ne tik su viešaisiais pirkimais nesusijusios visuomenės narių nuomonę, bet ir daro įtaką viešųjų pirkimų procedūras vykdančioms asmenims, kurie, net ir nesiekdami asmeninės naudos, tačiau bijodami galimo pažeidimo, siaurai ir itin formalizuotai žiūri į viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą, kas, atitinkamai, įtakoja jų priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo problemas ir sudaro prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

Valstybės naudojamos teisėtumo užtikrinimo priemonės ir institucinė viešųjų pirkimų peržiūros sistema nėra pakankama patikrinti, ar viešųjų pirkimų procedūrų metu perkančiųjų organizacijų priimami sprendimai atitinka viešųjų pirkimų keliamus reikalavimus, todėl teisės aktai pagrindiniu sprendimų pagrįstumo patikrinimo iniciatoriumi skyrė tiekėją, kurio nuomone, viešuosius pirkimus vykdančias subjektas, viešųjų pirkimų procese priimdamas tam tikrus sprendimus, galimai netinkamai įgyvendino teisės normų reikalavimus ir tuo pažeidė jo, kaip viešųjų pirkimų santykio dalyvio, teises ir teisėtus interesus.

Siekiant užtikrinti viešųjų pirkimų efektyvumą ir skaidrumą, būtina ne tik sukurti tokią viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, kuri užtikrintų efektyvias perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūras, bet ir sudaryti sąlygas perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimui jų priėmimo metu, kas leistų iš viešųjų pirkimų proceso eliminuoti pačią viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę

Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad **šiandien taikomi viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdai neužtikrina viešųjų pirkimų vykdymo proceso metu perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo įgyvendinimo efektyvumo bei greitos ir efektyvios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo tvarkos.**

Darbo aktualumas. Nors viešiesiems pirkimams jau eilę metų skiriama daug dėmesio, tačiau šio klausimo sudėtingas teisinis reglamentavimas, nuolatinė teisės aktų kaita, įvairiapusis jų nuostatų aiškinimas ir interpretavimas, ir šiandien kelia daug diskusijų ir klausimų. Viešųjų pirkimų ginčai ir jų sprendimas – sudėtinė šio klausimo dalis ir pagrindinis šio darbo akcentas.

Viešųjų pirkimų ginčus reglamentuojančių teisės aktų nuostatos į nacionalinę teisę buvo perkeltos iš ES teisės šaltinių, reglamentuojančių tiekėjų, kurių nuomone, perkančiosios organizacijos, vykdydamos viešųjų pirkimų procedūras, priėmė teisės aktų reikalavimų neatitinkančius sprendimus ir tuo, galimai, pažeidė jų teisėtus interesus, teisę reikalauti perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros. Todėl viešųjų pirkimų ginčai bus analizuojami viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo metu perkančiųjų organizacijų priimamų

sprendimų teisėtumo užtikrinimo kontekste, nes, būtent, siekiant užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą, tiekėjams ir buvo suteikta teisė reikalauti šių sprendimų peržiūros, t. y. inicijuoti viešųjų pirkimų ginčus. Tačiau šiandien reikia konstatuoti, kad, nors ir buvo siekiama sukurti efektyvią viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, kuri padėtų užtikrinti viešųjų pirkimų reikalavimų vykdymą, tačiau to nepakanka, nes, daugėjant pažeidimų fiksavimo atvejų, kai perkančiųjų organizacijų vykdomų pirkimų metu priimami sprendimai pažeidžia viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus,² tiekėjų aktyvumas, reikalaujant tokių sprendimų peržiūros, nėra didelis.³ Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad šiandien naudojami viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdai nepakankamai užtikrina perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą ir iš pirkimų proceso eliminuoja nepakankamai sprendimų, priimtų pažeidžiant viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus.

Mokslinis naujumas ir tiriamos problemos ištyrimo lygis. Nors viešųjų pirkimų ginčai ir jų sprendimas turi didelę reikšmę viešųjų pirkimų vykdymo kokybei, tačiau ši tema buvo nagrinėjama fragmentiškai, neanalizuojant viešųjų pirkimų ginčų sprendimo galimybių platesne apimtimi. Siekiant įvertinti viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę ir nustatyti galimus jų sprendimo būdus, šiame darbe bus nagrinėjama ne tik viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumo užtikrinimo problematika, bet ir bus siekiama nustatyti priežastis, įtakančias galimą jų atsiradimą.

Atsižvelgiant į tai, kad ES teisėje viešųjų pirkimų ginčai apibūdinami kaip perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros procedūros, kurių metu siekiama patikrinti perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų teisėtumą, šiame darbe bus siekiama nustatyti, kas įtakoja perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų, kurių pagrindu kyla viešųjų pirkimų ginčai, teisėtumo užtikrinimo problemas ir neužtikrina viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumo.

Šio darbo temai itin reikšminga A. Tvaronavičienės daktaro disertacija⁴, kurioje nagrinėta ginčų, kylančių iš viešųjų pirkimų teisinių santykių, sprendimo tvarka, pagrįsta viešųjų pirkimų instituto ypatumais, tiekėjų teisių apskusti perkančiųjų organizacijų sprendimus įtaka viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimui, bei viešųjų pirkimų ginčų sprendimo institucinės ir funkcinės tvarkos problemomis Lietuvoje. Nors disertacijos ir šio darbo temos yra itin artimos, tačiau šiame darbe siekiama ne tik išsiaiškinti jau susiformavusių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo problemas,

² Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf

³ VPT duomenys. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://www.freedata.lt/vpt/>

⁴ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

bet ir nustatyti priežastis, darančias neigiamą įtaką perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumui ir sudarančias prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

E. Sakalauskaitė daktaro disertacijoje⁵ nagrinėjo skirtingų interesų viešuosiuose pirkimuose derinimo klausimą įgyvendinant perkančiųjų organizacijų diskrecijos teisę, o jos tyrimo metu buvo atlikta šio darbo temai aktuali apklausa,⁶ kurios metu surinkti ir apibendrinti duomenys apie viešuosius pirkimus vykdančius respondentus ir problemas, su kuriomis jie susiduria vykdydami viešuosius pirkimus.

Kalbant apie indėlį į viešųjų pirkimų reguliavimo problematiką, būtina paminėti D. Soloveičiko straipsnius, kuriuose jis analizuoja viešųjų pirkimų tikslų įgyvendinimo galimybes⁷ ir viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinumą problemas.⁸ Aktualus ir G. Lastauskienės, R. Rudauskienės straipsnis, kuriame jos analizavo viešųjų pirkimų tikslų įtaką viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimui.⁹

Su viešųjų pirkimų tema yra susiję ir tokių mokslininkų, kaip R. Ambrazevičienės straipsniai, kuriuose nagrinėjamas teisėtumo užtikrinimas viešuosiuose pirkimuose¹⁰ ir aptariamoms viešųjų pirkimų reguliavimo priemonėms, padedančios siekti viešųjų pirkimų efektyvumo¹¹. A. Junevičius ir S. Ereminaitė savo straipsnyje¹² nagrinėjo galimybes, galinčias įtakoti viešųjų pirkimų efektyvumą ir optimizavimą, A. Tvaronavičienė analizavo darniojo vystymosi koncepcijos integravimo galimybes viešųjų pirkimų srityje.¹³

Rašant šį darbą buvo analizuojami tarptautiniai teisės aktai, didelis dėmesys skiriamas ES teisės aktams, nes jų įgyvendinimo privalomumas padarė reikšmingą įtaką Lietuvos viešųjų pirkimų teisiniam reguliavimui. Buvo nagrinėjami pagrindiniai viešuosius pirkimus reguliuojantys Lietuvos įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, teismų praktika.

Darbo rengimo metu nagrinėta medžiaga ne tik padėjo suvokti viešųjų pirkimų ginčų sprendimo problematiką, bet, kaip buvo minėta anksčiau, sustiprino nuostatą, kad viešųjų pirkimų ginčai turi būti nagrinėjami platesne apimtimi. Siekiant šio tikslo, šiame darbe formuojamos

⁵ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017.

<https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

⁶ Ten pat.

⁷ Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas.“ *Teisė*, 2014, 91: 42–63.

⁸ Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinumą problema.“ *Teisė*, 2010, 75: 35-54.

⁹ Lastauskienė, G., R. Rudauskienė. „Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėjų saistantis principas.“ *Teisė*, 2015, 96: 71-95

¹⁰ Ambrazevičienė, R. Teisėtumo užtikrinimo priemonės vykdant viešuosius pirkimus. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2003, 46 (38): 107-115.

¹¹ Ambrazevičienė, R. „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje. *Jurisprudencija* 2004, 59 (51): 105–113.

¹² Junevičius, A., S. Ereminaitė. „Viešųjų pirkimų tvarkos optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2010, 54: 67-84.

¹³ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų kaip vieno iš darniojo vystymosi koncepcijos įgyvendinimo instrumento naudojimo Lietuvos Respublikoje galimybės.“ *Veršlas :teorija ir praktika*, 2012, 13 (3): 197–207.

nuostatos, kad viešųjų pirkimų ginčų sprendimas bus efektyvus tik tada, kai jie bus sprendžiami ne tik jau egzistuojančių viešųjų pirkimų pažeidimų pašalinimo kontekste, bet ir siekiant eliminuoti priežastis, sudarančias prielaidas jų atsiradimui.

Baigiamojo darbo reikšmė. Viešųjų pirkimų vykdymo procese itin svarbus perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo klausimas, kuris gali būti suprantamas ne tik kaip teisėtumo priežiūrą vykdančių institucijų veikla, bet ir kaip tiekėjų teisė skusti perkančiųjų organizacijų priimamus sprendimus, kurie gali būti priimti nesilaikant nustatytų reikalavimų, tokiu būdu pažeidžiant tiekėjų teises ir teisėtus interesus. Šio darbo reikšmė – nustatyti priemones, kurios padėtų viešųjų pirkimų politiką formuojančioms ir įgyvendinančioms institucijoms priimti sprendimus, galinčius sudaryti sąlygas perkančiosioms organizacijoms gerinti viešųjų pirkimų vykdymo metu priimamų sprendimų atitikimą teisės aktų reikalavimams, tokiu būdu mažinti viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę, kartu užtikrinant tiekėjų inicijuojamų perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros procedūrų efektyvų vykdymą. Darbe siūlomos perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo priemonės mažintų viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę, kas, atitinkamai, padėtų mažinti prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams. Siūlomos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumo priemonės galėtų paskatinti tiekėjų aktyvumą, ginant pažeistas teises ir teisėtus interesus, ir padėtų mažinti viešųjų pirkimų reikalavimų pažeidimus, perkančiosioms organizacijoms priimant sprendimus. Teigiami poslinkiai šioje srityje, leidžiantys tikėtis profesionaliesnio viešųjų pirkimų proceso vykdymo, gali turėti teigiamos įtakos visuomenės nuomonei apie viešuosius pirkimus, kuri šiandien yra itin negatyvi.

Tyrimo objektas – viešųjų pirkimų ginčai ir jų sprendimas.

Tyrimo tikslas – nustatyti viešųjų pirkimų ginčų ypatumus ir išsiaiškinti galimas jų sprendimo tobulinimo kryptis.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti viešųjų pirkimų sampratą ir ypatumus.
2. Išsiaiškinti valstybės nustatytas viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemones, padedančias užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą.
3. Išnagrinėti viešųjų pirkimų principų ir viešųjų pirkimų tikslų santykio ypatumus ir jų įtaką viešųjų pirkimų ginčų kilimui.
4. Nustatyti priežastis, trukdančias efektyviai užtikrinti perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įgyvendinimą.
5. Įvertinti Lietuvos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumą ir nustatyti galimus jos tobulinimo būdus.

Tyrimo metodika.

Lyginamasis metodas buvo naudojamas nustatyti kaip Europos Sąjungos direktyvų, reglamentuojančių perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūras, nuostatos buvo perkeltos į nacionalinę teisę, kaip ji keitėsi nuo Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo iki šių dienų. Šis metodas taip pat buvo naudojamas nustatyti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos atitiktį tarptautiniams standartams ir jos pokyčius.

Sisteminiu ir lingvistiniu metodais siekta atskleisti viešųjų pirkimų ginčo sampratą, kartu analizuojant ir sistemiškai aiškinant įvairių teisės aktų nuostatas.

Mokslinės literatūros analizės metodas leido susipažinti su viešųjų pirkimų srityje jau atliktais moksliais tyrimais, kuriuose esantys duomenys padėjo formuoti šio darbo nuostatas.

Dokumentų analizės metodas buvo naudojamas nustatyti viešųjų pirkimų ir jo sprendimo būdų teisinį reguliavimą ir su jais susijusią teismų praktiką.

Tyrimo struktūra.

Darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados, siūlymai, literatūros sąrašas. Pirmojoje dalyje siekiama apibrėžti viešųjų pirkimų paskirtį ir pateikti viešųjų pirkimų sampratą; atlikti viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo raidos analizę, nurodant priežastis, lėmusias jo pokyčius; suformuluoti viešųjų pirkimų ginčo sampratą.

Antrojoje dalyje įvertinti viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemonės; išanalizuoti viešųjų pirkimų tikslų ir principų santykio reikšmę ir jo įtaką viešųjų pirkimų ginčams; nustatyti priežastis, trukdančias užtikrinti perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įgyvendinimo efektyvumą; išnagrinėti viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemas ir jų taikymo galimybes Lietuvoje.

Trečiojoje dalyje nustatyti priežastis, įtakojančias viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčių poreikį ir išanalizuoti keitimo būdus.

Ginamieji teiginiai.

1. Viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo sudėtingumas ir nuolatinė kaita apsunkina perkančiųjų organizacijų darbą, ko rezultate neužtikrinamas priimamų sprendimų teisėtumas, kas sudaro prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams.
2. Viešųjų pirkimų procese dalyvaujančių asmenų nepakankama kvalifikacija daro tiesioginę neigiamą įtaką perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumui ir viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo efektyvumui.

1. VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SAMPRATA IR YPATUMAI

1.1. Viešieji pirkimai ir jų paskirtis

XX amžiaus viduryje daugelyje pasaulio valstybių atsirado valstybės valdymo sistemos pertvarkymo poreikis, kurio tikslas – viešojo sektoriaus veiklos modernizavimas, jo lankstumas ir gebėjimas prisitaikyti prie greitai kintančių aplinkos sąlygų, verslo praktikos santykiuose tarp valstybinių organizacijų ir privačių įmonių diegimas, konkurencijos tarp valstybinių ir privačių paslaugų teikėjų skatinimas. Valstybės institucijų vykdomi viešieji pirkimai, didėjanti jų reikšmė visuomenės ekonominiam gyvenimui buvo viena tų sričių, kurios reikalavo naujo požiūrio, kitokių sprendimų ir jų įgyvendinimo formų. Į viešuosius pirkimus buvo siekiama perkelti gerąją verslo praktiką, kuri turėjo padėti efektyviau naudoti turimus išteklius, skaidriau priimti su viešaisiais pirkimais susijusius sprendimus. Todėl savaime suprantama, kad, siekiant apibrėžti viešųjų pirkimų paskirtį, buvo naudojami pirkimo apibrėžimai. „Pirkimas yra sutartis, pažyminti prekės įsigijimą, bendradarbiaujant viešojo ir privataus sektoriaus organizacijoms, abipusis susitarimas tarp pardavėjo ir pirkėjo, teisiškai patenkinantis kiekvieno dalyvio poreikius arba sutartis tarp tiekėjo, turinčio parduoti prekę, ir pirkėjo, galinčio ją pirkti už nustatytą kainą, kurios dydį lemia tiekėjo ir pirkėjo susitarimas.“¹⁴ Prekių, paslaugų ir darbų įsigijimas privačiame sektoriuje gali būti suprantamas kaip nuolat vykstantis procesas, tam tikrų vertybių, turinčių atitinkamą vertę, kaupimas. Nors įsigyjamos vertybės yra naudingos tiek privačiam, tiek viešajam sektoriui, tačiau, būtent, privatus sektorius įsigyjamą prekes, darbus ir paslaugas vertina vadovaudamasis naudingumo pačiai organizacijai principu. Tuo tarpu viešojo sektoriaus institucijų vykdomų pirkimų paskirtis yra daug platesnė, nes jos pirkimus vykdo ne tik tenkindamos savo poreikius, bet ir siekdamos įgyvendinti viešosios politikos tikslus bei patenkinti įvairiapusių visuomenės poreikius.

Viešųjų pirkimų įstatymas nustato, kad viešasis pirkimas – tai „vienos ar daugiau perkančiųjų organizacijų atliekamas prekių, paslaugų ar darbų įsigijimas su pasirinktu (pasirinktais) tiekėju (tiekėjais) sudarant viešojo pirkimo–pardavimo sutartį (sutartis), neatsižvelgiant į tai, ar prekės, paslaugos ar darbai yra skirti viešajam tikslui.“¹⁵ Šis prekių, paslaugų ir darbų įsigijimas privalo būti atliekamas efektyviai ir skaidriai.

Mokslinėje literatūroje taip pat pateikiamas ne vienas viešųjų pirkimų apibrėžimas, kuris buvo suformuluotas siekiant atskleisti viešųjų pirkimų sampratą.

¹⁴Junevičius, A., ir S. Ereminaitė. „Viešųjų pirkimų tvarkos optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2010, 54, p. 69.

¹⁵ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

A. Tvaronavičienės nuomone, „viešieji pirkimai yra specifinis procesas, kurio reglamentavimui yra sukurtos specialiosios teisės normos, nustatančios elgesio taisykles viešųjų pirkimų subjektams, kurie turi skirtingus interesus ir atlieka skirtingas funkcijas.“¹⁶

E. Sakalauskaitė viešuosius pirkimus aiškina plačiąja ir siaurąja prasme. Jos nuomone, viešieji pirkimai plačiąja prasme gali būti suprantami kaip tam tikras procesas ar tam tikra atitinkamų subjektų veiksmų visuma ir praktika, kurių metu užtikrinamas viešasis interesas, tuo tarpu siaurąja prasme – tai viešojo sektoriaus institucijų poreikių tenkinimas.¹⁷

A. Junevičius ir S. Ereminaitė viešuosius pirkimus taip pat apibūdina kaip procesą, „kurio metu regioninės, vietinės valstybės institucijos ar organizacijos perka darbus, prekes ir paslaugas, kurios yra apmokamos iš mokesčių mokėtojų pinigų.“¹⁸

Šiais mokesčių mokėtojų pinigais ištekliams disponuoja valstybė, kuri vykdo plataus masto pirkimus, darančius reikšmingą įtaką ekonomikai. Statistiniais duomenimis, viešųjų pirkimų vertė per metus – apie 4,6 milijardų eurų.¹⁹ Tenkindama įvairiapusių visuomenės poreikius, ji kaip ir privatus sektorius, veikia laisvosios rinkos sąlygomis. Tačiau šioje srityje valstybės prioritetas – ne tik dalyvauti laisvojoje rinkoje stambaus dalyvio teisėmis, leidžiančiomis diktuoti tam tikras sąlygas, bet ir ginti visuomenės interesą, sudarant galimybes pasireikšti socialiniam solidarumui, kuris įgyvendinamas užtikrinant viešųjų paslaugų, kurios dėl finansinio nepatrauklumo nedomina privataus sektoriaus, teikimą. Būtent, už šių, visuomenės poreikiams tenkinti skirtų paslaugų teikimą yra atsakingos viešojo sektoriaus institucijos, kurios, pagal valstybės nustatytą tvarką įsigydamos jų veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus, naudoja valstybės mokesčių mokėtojų pinigus. Būdami pirkimų, kurių metu naudojami viešieji finansai, subjektais, šios institucijos turi pareigą pirkimus vykdyti pagal teisės aktų nustatytas viešųjų pirkimų procedūras.

Pagal savo veiklos pobūdį šios viešojo sektoriaus institucijos yra priskiriamos klasikiniam arba komunaliniam sektoriui, kurių vykdomus pirkimus reglamentuoja specialūs įstatymai.

Nuo 2017 m. liepos 1 d. klasikiniam sektoriui priskiriamų institucijų vykdomus pirkimus reglamentuoja Viešųjų pirkimų įstatymas²⁰, kuriame jos vadinamos „perkančiosiomis

¹⁶ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 25. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

¹⁷ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 18. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

¹⁸ Junevičius, A. ir S. Ereminaitė. „Viešųjų pirkimų tvarkos optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2010, 54, p. 70.

¹⁹ Informacija apie 2016 metais įvykdytus viešuosius pirkimus. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://vpt.lrv.lt/informacija-apie-2016-m-ivykdytus-viesuosius-pirkimus> [žiūrėta 2018-02-07].

²⁰ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

organizacijomis²¹. Komunalinio sektoriaus institucijų, veikiančių vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityse, vykdomus pirkimus reglamentuoja Pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas²². Nors Pirkimų įstatyme vykdančioms pirkimus subjektams apibūdinti įstatymų leidėjas naudoja sąvoką „perkantysis subjektas“²³, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad Viešųjų pirkimų įstatymo²⁴ 8 straipsnio nuostatos, nustatančios vandentvarkos, energetikos, transporto ir pašto paslaugų srities perkančiųjų organizacijų pirkimų ypatumus, perkančiajam subjektui apibūdinti vartoja sąvoką „perkančioji organizacija“, šiame darbe viešųjų pirkimų subjekto, vykdančio pirkimus, finansuojamus iš viešųjų finansinių išteklių, apibūdinimui taip pat bus naudojama bendra sąvoka „perkančioji organizacija“.

Taigi, vadovaujantis aukščiau nurodytų teisės aktų nuostatomis, viešųjų pirkimų subjektais, kurie jų veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus įsigyja atlikdamos šių teisės aktų nustatytas viešųjų pirkimų procedūras, gali būti:

1. Valstybės ar savivaldybės institucijos ir jų asociacijos;

2. Viešieji ir privatūs juridiniai asmenys ir jų asociacijos, jeigu visa ar tam tikra jų veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams, kurie yra nekomercinio ir nepramoninio pobūdžio, tenkinti ir atitinka vieną iš šių sąlygų:

- 2.1. jų veikla yra daugiau kaip 50 procentų finansuojama iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, kitų valstybės ar savivaldybių fondų lėšų, taip pat iš lėšų tų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurių visa ar tam tikra jų veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams tenkinti;

- 2.2. Yra kontroliuojami valstybės ar savivaldybių institucijų, taip pat tų viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurių visa ar tam tikra jų veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams tenkinti;

- 2.3. Turi administraciją, valdymo ar priežiūros organą, kurio daugiau kaip pusė narių yra skiriami valstybės ar savivaldybių institucijų, taip pat viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų, kurių visa ar tam tikra jų veiklos dalis yra skirta specialiai viešiesiems interesams tenkinti.²⁵

Taip pat jais gali būti ir vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityse veikiantys pirkimų subjektai, kurie:

²¹ Ten pat, 2 str. 25 d.

²² 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9116a35030a011e78397ae072f58c508>

²³ Ten pat, 4 str.

²⁴ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

²⁵ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. 2 str. 25 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

1. Priskiriami perkančiosioms organizacijoms pagal Viešųjų pirkimų įstatymo²⁶ reikalavimus;

2. Veikia, kaip įmonės, kurioms perkančiosios organizacijos daro tiesioginę ar netiesioginę įtaką, ir ši yra lemiamą, nes perkančiosios organizacijos:

- 1) valdo didesnę dalį įmonės įstatinio kapitalo;
- 2) turi kontrolinį akcijų paketą, suteikiantį teisę joms kontroliuoti daugiau kaip pusę balsų;
- 3) skiria daugiau kaip pusę įmonės valdymo ar priežiūros organų narių, administracijos pareigūnų;

3. Taip pat jiems priskiriamos įmonės, kurioms atitinkama kompetentinga institucija pagal įstatymus ar jų įgyvendinamuosius teisės aktus, suteikė specialiąsias arba išimtines teises veikti šilumos ir dujų ūkio, vandentvarkos srityse, elektros energetikos sektoriuje, teikiant transporto sistemų, uostų ir oro uostų, pašto paslaugas bei naftos ir dujų gavybai, anglių ar kito kietojo kuro žvalgymui ar gavybai, ir šios teisės aktų suteiktos teisės daro esminį ir ribojantį poveikį kitų įmonių galimybėms vykdyti tokias veiklas.²⁷

Atkreiptinas dėmesys, kad visuomenėje vyrauja nuomonė, kad perkančiosiomis organizacijomis, turinčiomis prieigą prie valstybės finansų ir naudojančiomis juos savo poreikiams tenkinti, gali būti tik valstybės ir savivaldybės institucijos bei jų įsteigtos įmonės. Tačiau, atlikus Viešųjų pirkimų įstatymo²⁸ ir Pirkimų įstatymo²⁹ nuostatų, reglamentuojančių subjektų, turinčių pareigą savo veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus įsigyti pagal viešuosius pirkimus reguliuojančių teisės aktų nustatytą tvarką, analizę, galima teigti, kad ši nuomonė yra klaidinga. Valstybės finansiniais ištekliais gali disponuoti ne tik valstybės ir savivaldybės įstaigos ar jų valdomos įmonės, bet ir kiti juridiniai asmenys, kurie gali būti tiek vieši, tiek ir privatūs, ir jų veikla nebūtinai turi būti skirta išimtinai visuomenės poreikiams tenkinti. Sprendžiant, ar tam tikras juridinis asmuo gali būti laikomas perkančiąja organizacija, reikia atsižvelgti į jo veiklos pobūdį, įmonės dalininkus (akcininkus) ir jų svarbą priimant sprendimus.

Vertinant pagal šiuos kriterijus, galima teigti, kad perkančiąja organizacija gali tapti tiek viešasis, tiek privatus juridinis asmuo, t.y. akcinė bendrovė, ūkinė bendrija, visuomeninė organizacija, viešoji įstaiga ar mažoji bendrija ir pan.

²⁶ Ten pat.

²⁷ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityse perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328. 4-11 str. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9116a35030a011e78397ae072f58c508>

²⁸ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

²⁹ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityse perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9116a35030a011e78397ae072f58c508>

Kitas svarbus kriterijus nustatant perkančiosios organizacijos statusą yra steigėjai. Jeigu organizacija yra įsteigiama pagal Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymą³⁰, o jos steigėjais tampa bent viena perkančioji organizacija, asociacija taip pat yra perkančioji organizacija ir pirkimus privalo vykdyti pagal Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus.

Ūkio subjektai, veikiantys vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srityse, nors iš esmės jie yra pelno siekiantys subjektai, veikiantys konkurenciniais pagrindais, tačiau jie taip pat gali būti priskirti perkančiosioms organizacijoms. Siekiant nustatyti jų vykdomų pirkimų specifiką, jų atžvilgiu taikomi ne tik vertinimo kriterijai pagal Viešųjų pirkimų įstatymą, bet ir vertinama, ar jie veikia išimtinėmis sąlygomis, nustatytomis jų veiklos sritis reguliuojančiais teisės aktais, ir ar jų veiklai lemiamą įtaką daro perkančiosios organizacijos, turinčios jose nuosavybę ar finansinį suinteresuotumą. Taigi, nors šių subjektų vykdomus pirkimus nereglamentuoja Viešųjų pirkimų įstatymas, tačiau jie, kaip ir Viešųjų pirkimų įstatymu nustatyti viešųjų pirkimų subjektai, turi pareigą jiems reikalingas prekes, paslaugas ir darbus įsigyti vykdydami įstatymo leidėjo nustatytas pirkimų procedūras. Atitinkamai, kaip ir Viešųjų pirkimų įstatyme nurodytos perkančiosios organizacijos, jie gali būti viešųjų pirkimų ginčų subjektais.

Kadangi šio darbo tema nėra išsamus perkančiųjų organizacijų sampratos atskleidimas, šioje dalyje šiam klausimui skiriama tik tiek dėmesio, kuris leistų aiškiau suvokti, kad viešųjų pirkimų ginčo subjektu gali būti ne tik valstybės ir savivaldybių institucijos, bet ir kitos organizacijos ar įmonės, kurios, atlikdamos valstybės joms pavestas funkcijas, finansuojamas iš valstybės finansinių išteklių, neturi tiesioginio suinteresuotumo pirkti prekes ir paslaugas, vadovaujantis pagrindiniu laisvosios rinkos ekonomikos principu – sąnaudų – naudos analizės principu arba joms yra sudarytos specialiosios ar išimtinės sąlygos, suteikiančios teisę tam tikrose, visuomenei itin aktualiose srityse, veikti ribotos konkurencijos sąlygomis. Esant tokioms aplinkybėms, galima teigti, kad pagrindinė valstybės užduotis šioje srityje – užtikrinti, kad perkančiosios organizacijos, vykdydamos joms priskirtas funkcijas, finansuojamos valstybės lėšomis, ir dalyvaudamos laisvojoje rinkoje, būtų suinteresuotos įsigyti joms reikalingas prekes, darbus ir paslaugas palankiausiomis rinkos sąlygomis ir tokiu būdu užtikrintų racionalų ir efektyvų viešųjų finansų naudojimą.

Taigi, vertinant tai, kad valstybės piniginių išteklių naudojimo efektyvumu yra suinteresuota visa visuomenė, valstybė, reguliuodama šiuos santykius, privalo užtikrinti viešojo intereso apsaugą. „Viešasis interesas apima pagrindinius principus, kuriais grindžiama valstybės teisinė sistema, valstybės ir visuomenės funkcionavimas. <... > Bendrąja prasme viešieji interesai

³⁰ 2004 m. sausio 22 d. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas Nr. IX-1969. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FF00B0EA2F0E/tHWifulQLf>

reiškia naudą visuomenei ar jos daliai, žmonių gerovę.³¹ Pats terminas „viešieji pirkimai“ parodo jo tiesioginį ryšį su viešuoju interesu. Nors pačios viešojo intereso sampratos viešųjų pirkimų srityje teisės aktai nepateikia, tačiau ji išplaukia iš viešųjų pirkimų politikos formavimo proceso, viešųjų pirkimų sąvokų, pirkimo procedūrų reglamentavimo, viešųjų pirkimų tikslų ir jų įgyvendinimo priemonių nustatymo. Todėl galima būtų teigti, kad valstybė, reglamentuodama viešuosius pirkimus, privalo, anot R. Ambrazevičienės, -<...reguliavimo priemonėmis pasiekti, kad perkančiųjų organizacijų vykdomi pirkimai būtų ekonominiu, vadybiniu, korupcijos prevencijos ar kitokiu socialiniu požiūriu efektyvūs, kuo artimesni privataus sektoriaus, besivadovaujančio pelno-nuostolio veiklos standartais, pirkimams.“³²

Kaip buvo minėta anksčiau, valstybės vaidmuo viešųjų pirkimų srityje yra daug platesnė. Atsižvelgiant į viešųjų pirkimų apimtį (pavyzdžiui, 2016 m. bendra įvykusių viešųjų pirkimų vertė buvo 4.601,5 mln. Eurų³³), galima teigti, kad viešieji pirkimai ne tik užtikrina viešojo sektoriaus institucijų funkcionavimą, bet ir daro didelę įtaką kitoms visuomenės gyvenimo sritims. Valstybė turi visas galimybes viešuosius pirkimus naudoti kaip priemonę svarbiems politiniams, socialiniams ir ekonominiams tikslams pasiekti. Formuodama viešųjų pirkimų politiką, į viešuosius pirkimus ji palaipsniui integruoja priemones, numatančias viešojo sektoriaus institucijoms pareigą į viešuosius pirkimus įtraukti socialines įmones, skatinti mažų įmonių dalyvavimą viešųjų pirkimų procese, užtikrinti aplinkosauginių priemonių įgyvendinimą. Paskutiniaisiais metais vis daugiau kalbama apie darniuosius viešuosius pirkimus. A. Tvaronavičienė, nagrinėdama darniojo vystymo koncepcijos perkėlimo į Lietuvos viešuosius pirkimus galimybę, pateikia JTO suformuluotą „darniųjų viešųjų pirkimų apibrėžimą: „Pirkimas vadinamas darniu, kai organizacija naudoja savo pačios perkamąją galią atkreipti rinkos dėmesį darnumo naudai ir savo prekių ir paslaugų pasirinkimą grindžia:

- ekonominiais aspektais: optimalus sprendimas (angl. *best value for money*), kaina, kokybė, prieinamumas, funkcionalumas;
- aplinkosaugos aspektais, pvz., žalieji pirkimai: poveikio aplinkai, kurį turi prekė ir (arba) paslauga per savo visą gyvavimo ciklą, įvertinimas;

³¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. birželio 17 d. nutartis civilinėje byloje UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-350/2010.

³² Ambrazevičienė, R. „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje.“ *Jurisprudencija* 2004, 59 (51), p. 108.

³³ Informacija apie 2016 metais įvykdytus viešuosius pirkimus. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://vpt.lrv.lt/informacija-apie-2016-m-ivykydtyus-viesuosius-pirkimus> [2018-02-07].

- socialiniais aspektais: paveikia pirkimo sprendimus tokiais klausimais, kaip skurdo mažinimas, tarptautinė lygybė naudojant išteklius, darbo sąlygos, žmonių teisės“ (United Nations Environment Programme (UNEP) 2004).³⁴

Įvertinus finansinių išteklių, dalyvaujančių viešuosiuose pirkimuose, dydį ir valstybės pasirengimą darniojo vystymo koncepcijos principus perkelti į nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius viešuosius pirkimus, galima drąsiai teigti, kad viešojo sektoriaus institucijos, viešųjų pirkimų procedūrose taikydamos darnios plėtros principus, gali paskatinti gamintojus kurti naujas, aplinkai nekenksmingas technologijas, o privatų sektorių būti aktyvesniems sprendžiant socialinį vystymąsi skatinančius klausimus.

Įvairiapusiais aspektais vertinant viešųjų pirkimų reikšmę valstybės ir jos visuomenės gyvenimui, galima konstatuoti, kad viešieji pirkimai yra svarbi valstybės ekonomikos dalis, todėl savaime suprantama, kad viešuosiuose pirkimuose itin svarbus vaidmuo tenka valstybės formuojamai viešųjų pirkimų politikai ir teisiniam reguliavimui. Šis valstybės vaidmuo įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnyje, kuris teigia, kad „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“, tačiau, vykdydama savo pareigą visuomenei, ji privalo saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę.³⁵

Taigi, įvertinus pateiktą informaciją, galima teigti, kad viešieji pirkimai yra procesas, kuris gali būti suprantamas ne tik kaip priemonė, skirta perkančiųjų organizacijų vidiniams poreikiams tenkinti. Vykdydamos viešuosius pirkimus, perkančiosios organizacijos privalo laikytis teisės aktais nustatytų viešųjų pirkimų proceso reguliavimo taisyklių, kurių paskirtis - ne tik padėti joms įsigyti jų funkcijų vykdymui reikalingas prekes, paslaugas ir darbus, bet ir užtikrinti tinkamą viešųjų interesų apsaugą ir rinkos konkurencingumą.

1.2. Viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas ir jo raida

Siekiant suformuluoti viešųjų pirkimų ginčų sampratą ir nustatyti galimus jų sprendimų būdus, šio darbo autorės nuomone, tikslinga peržiūrėti teisės aktų, reglamentuojančių viešuosius pirkimus, raidą ir įvertinti aplinkybes, įtakojuusias jų pakeitimus. „Teisinis viešųjų pirkimų reguliavimas yra būtinas viešųjų pirkimų sistemos elementas, nustatantis politikos formuotojų

³⁴Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų kaip vieno iš darniojo vystymosi koncepcijos įgyvendinimo instrumento naudojimo Lietuvos Respublikoje galimybės.“ *Verslas :teorija ir praktika*, 2012, 13 (3), p. 201.

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA>

įgalinimus, pirkimų subjektų teises ir pareigas bei apibrėžiantis kitus šios sistemos funkcionavimo teisinius pagrindus.³⁶

Siekiant užtikrinti, kad viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas atitiktų tam tikro laikotarpio metu egzistavusias sąlygas, juos reglamentuojančios teisės normos, 1990 metais atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, buvo keičiamos daugybę kartų,

Vienas pirmųjų teisės aktų, reglamentuojančių to laikotarpio viešuosius pirkimus, buvo 1992 m. LRV nutarimas Nr. 355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose“³⁷. Nors šiame teisės akte nebuvo nuostatų, nustatančių tiekėjams galimybes ginti savo interesus inicijuojant viešųjų pirkimų ginčą, tačiau jame buvo numatyta atsakomybė pirkimus atliekantiems asmenims. Atitinkamoms kontrolės institucijoms nustačius, kad prekės ar paslaugos buvo pirktos padidintomis kainomis arba su pirkimo komisija nebuvo derinamas kainų teisingumas, nustačius jų kaltę, pirkimus atliekantys asmenys privalėjo atlyginti žalą.

Tais pačiais metais LRV priėmė nutarimą Nr. 444 „Dėl Valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo“³⁸, kuriame atsirado tiekėjų konkurencijos skatinimo nuostatos ir pirmieji požymiai tiekėjų lygiateisiškumo link. Šiuose nuostatuose konkurso dalyviams, nesutinkantiems su konkurso organizatoriaus sudaromos komisijos sprendimu, buvo suteikta teisė apskusti komisijos sprendimus dėl laimėjusio konkursą pasiūlymo nustatymo. Skundas turėjo būti paduodamas Ekonomikos ministerijai per 3 dienas, kuri jį privalėjo išnagrinėti per 15 dienų. Skundo nagrinėjimo metu buvo draudžiama sudaryti sutartį. Atkreiptinas dėmesys, kad šiuose nuostatuose buvo numatyta ginčo, kilusio konkursų rezultatų pagrindu sudarytos sutarties vykdymo metu, tvarka. Buvo nustatyta, kad šalys kilusį ginčą pirmiausia turi spręsti tarpusavio konsultacijose arba pasitelkiant trečiuosius asmenis. Nepavykus ginčo išspręsti šiame etape, buvo numatyta galimybė ginčo sprendimą perduoti teismui arba valstybiniam arbitražui.

1995 m. nutarimu Nr. 510 LRV patvirtino Valstybinio pirkimo laikinąsias taisykles³⁹. Šiandieninio požiūrio į tiekėjų teisių gynybą kontekste šis nutarimas įdomus tuo, kad jame buvo įtvirtintos diskriminacinio pobūdžio nuostatos užsienio tiekėjų atžvilgiu, nustatančios pirmenybę

³⁶Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 25. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

³⁷Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A47234B1782B>

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 444 „Dėl Valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.85388AC28199>

³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 510 „Dėl Valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.69D24A2F6321>

Lietuvos įmonių pagamintoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, kurios galiojo iki 1999 m. gruodžio 31 d. Nutarime buvo numatyta galimybė spręsti pirkimų metu kylančius ginčus tarp perkančiosios organizacijos ir pirkime dalyvavusių tiekėjų, ginčijant konkurso rezultatus. Tačiau pirkimo metu kylančio ginčo sprendimui buvo pasirinkta blanketinė teisės norma, nurodanti, kad „perkančiosios organizacijos ir pirkimo konkurse dalyvavusių tiekėjų ginčai dėl konkurso rezultatų sprendžiami įstatymų nustatyta tvarka“⁴⁰.

1995 m. Lietuva ratifikavo prisijungimo dokumentus prie JTO Generalinės Asamblėjos tarptautinės prekybos teisės komisijos UNCITRAL, kurios pagrindinės funkcijos - plėtoti tarptautinę prekybą, suderinti skirtingą šalyse egzistuojančią prekybos tvarką ir ją unifikuoti. Šio dokumento pagrindu 1996 m. rugpjūčio 13 d. priėmus Viešųjų pirkimų įstatymą⁴¹, Lietuvoje pirmą kartą įstatymu buvo pradėti reglamentuoti viešieji pirkimai.

Šio įstatymo VI skirsniu buvo detalizuota tiekėjų skundų padavimo ir nagrinėjimo tvarka. Pirkimo dokumentus gavęs tiekėjas, manantis, kad gali būti pažeisti jo teisėti interesai, turėjo teisę skųsti perkančiosios organizacijos veiksmus, pirkimo procedūras ir sprendimus (išskyrus sprendimus dėl pirkimo būdo pasirinkimo ir visų konkursui pateiktų pasiūlymų atmetimo), reikalaujamas jų panaikinimo ar pakeitimo. Skundas turėjo būti paduodamas iki viešojo pirkimo sutarties įsigaliojimo. Skundas turėjo būti paduotas šiuo įstatymu įsteigtai ikiteisminei ginčo nagrinėjimo institucijai – VPT per 10 dienų nuo tos dienos, kaip tiekėjas sužinojo ar turėjo sužinoti apie galimą jo teisių pažeidimą, kuri jį privalėjo išnagrinėti ir sprendimą priimti per 20 dienų. Šios institucijos sprendimai galėjo būti skundžiami teismui.

Lietuvai pradėjus integracijos į ES procesą, buvo itin svarbu sukurti tokią viešųjų pirkimų sistemą, kurioje nebeliktų nuostatų, galinčių pažeisti tiekėjų nediskriminavimo, lygiateisiškumo ir viešųjų pirkimų skaidrumo principus, kurie buvo deklaruojami ES dokumentuose. 1999 m. priimtame Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatyme⁴² skundų nagrinėjimo tvarkos ypatumai buvo aptarti III skyriuje. Perkančiosios organizacijos ir kiekvieno pirkimu suinteresuoto tiekėjo, manančio, kad perkančioji organizacija nesilaikė įstatymo reikalavimų ir pažeidė jo teisėtus interesus, ginčus buvo numatyta spręsti ikiteisminio ir teismo ginčo nagrinėjimo proceso būdu. Skirtingai nuo anksčiau galiojusio Viešųjų pirkimų įstatymo⁴³, tiekėjo teisės skųsti ribos buvo išplėstos. Tiekėjas, manantis, kad buvo pažeisti jo teisėti interesai, turėjo teisę skųsti:

⁴⁰ Ten pat, 31 punktas.

⁴¹ 1996 m. rugpjūčio 13 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas Nr. I-1491. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.C54AFFAA7622>

⁴² 1999 m. birželio 3 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. VIII-1210. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1528F405144D>

⁴³ Ten pat.

- 1) Perkančiosios organizacijos veiksmus ir sprendimus - iki sprendimo apie laimėjusį pasiūlymą priėmimo;
- 2) Perkančiosios organizacijos komisijos sprendimą dėl laimėjusio pasiūlymo pripažinimo;
- 3) Sudarytą pirkimo sutartį, kuri, jo nuomone, pažeidžia jo teisėtus interesus.

Šiame Viešųjų pirkimų įstatyme⁴⁴ buvo numatytos dvi ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijos: perkančioji organizacija ir VPT Nepriklausoma viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisija. Tiekėjas, manydamas, kad perkančioji organizacija pažeidė jo teisėtus interesus, turėjo teisę su pretenzija kreiptis į perkančiąją organizaciją per 5 dienas nuo dienos, kurią jis sužinojo ar turėjo sužinoti apie galimą jo teisių pažeidimą arba per 10 dienų nuo dienos, kurią jis sužinojo ar turėjo sužinoti apie galimą jo teisių pažeidimą, pateikti skundą VPT.

Pretenziją perkančioji organizacija privalėjo išnagrinėti per 5 dienas. Gavęs jį netenkinantį sprendimą, per 5 dienas nuo jo gavimo, tiekėjas turėjo teisę jį skusti VPT. VPT tiekėjas galėjo skusti perkančiąją organizaciją ir tuo atveju, jei per 5 dienas nuo termino, per kurį pretenzija turėjo būti išnagrinėta, pabaigos, perkančioji organizacija jo neišnagrinėjo.

Tiekėjų skundų nagrinėjimą VPT turėjo organizuoti Nepriklausomoje viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijoje, kuri veikė Viešųjų pirkimų įstatymo ir LRV patvirtintų nuostatų pagrindu. Skundą komisija privalėjo išnagrinėti per 20 dienų nuo jo gavimo VPT dienos. Tiek šios komisijos sprendimus, tiek ir pačios VPT veiksmus teismui turėjo teisę skusti ir tiekėjas, ir perkančioji organizacija.

2001 m. Lietuva įstojo į PPO, kurioje nuo 1994 m. galiojo Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos šalių pasirašyta Sutartis dėl viešųjų pirkimų,⁴⁵ kurios esmė - atverti viešųjų pirkimų rinką tarptautinei konkurencijai. Šios sutarties nuostatos 2002 m. buvo perkeltos į naujos redakcijos Viešųjų pirkimų įstatymą.⁴⁶ Šio įstatymo V skyrius nustatė tiekėjų pretenzijų ir skundų nagrinėjimo tvarką, kurioje buvo numatyta, kad kiekvienas suinteresuotas tiekėjas, manantis, kad perkančioji organizacija, vykdydama pirkimą, galėjo pažeisti įstatymo reikalavimus ar jo teisėtus interesus, iki pirkimo sutarties sudarymo turėjo teisę teikti pretenziją perkančiajai organizacijai, teikti ieškinį bendrosios kompetencijos teismui, paduoti prašymą dėl taikinimo.

Tiekėjui, nusprendusiam, kad pirkimo metu buvo galimai pažeisti jo teisėti interesai, buvo suteikta teisė per 5 dienas pateikti perkančiajai organizacijai pretenziją, kurią pastaroji privalėjo išnagrinėti per 5 dienas ir ne vėliau kaip kitą darbo dieną apie priimtą sprendimą informuoti tiekėją.

⁴⁴ Ten pat.

⁴⁵ „Viesieji pirkimai Europos Sąjungoje“. Viešųjų pirkimų tarnyba. http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/K22N_FILES/1020094811_1.doc [žiūrėta 2017-02-27]

⁴⁶ 2002 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1217. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F4EDFC59E1E8>

Perkančiajai organizacijai nesutikus su pretenzija ar jos neišnagrinėjus per nustatytą terminą, tiekėjas turėjo teisę su ieškiniu kreiptis į teismą.

Atkreiptinas dėmesys, kad šioje Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje nebeliko privalomos ikiteisminės ginčo nagrinėjimo procedūros. Tiekėjas, nusprendęs ginčyti perkančiosios organizacijos veiksmus ar sprendimus, galėjo, nesikreipdamas į perkančiąją organizaciją, iš karto su ieškiniu kreiptis tiesiogiai į teismą, kuris ieškinį nagrinėjo Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka.

2005 m. buvo priimta nauja Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija.⁴⁷ V skyriaus, reglamentuojančio viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimą, nuostatos buvo suformuluotos vadovaujantis ES 1989 m. Direktyva 89/665/EEB⁴⁸ ir 1992 m. Direktyva 92/13/EEB.⁴⁹ Nagrinėjant viešųjų pirkimų ginčus, vėl buvo sugrįžta prie privalomos ikiteisminio ginčo nagrinėjimo procedūros, iki sutarties sudarymo teikiant pretenziją perkančiajai organizacijai. Tik, po, tiekėjo nuomone, netinkamo pretenzijos išnagrinėjimo ar neišnarinėjimo nustatytais terminais, tiekėjas turėjo teisę kreiptis į teismą. Viešųjų pirkimų ginčus pirmąja instancija sprendžiantys apygardos teismai sprendimą ginče privalėjo priimti per 60 dienų. Šia Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija buvo išplėstos teismo galios, suteikiančios jam teisę taikyti laikinąsias apsaugos priemones. Spręsdamas ginčą, teismas turėjo teisę sustabdyti pirkimo procedūras.

2007 m. buvo priimta ES Direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB⁵⁰. Šios direktyvos nuostatos buvo perkeltos į 2010 m. priimtą Viešųjų pirkimų įstatymo redakciją⁵¹ ir turėjo didelę reikšmę ginčų nagrinėjimo procedūrai, kurias reglamentavo V skyrius, pakeitimams.

Nors išliko dvipakopė ginčų nagrinėjimo sistema, kai tiekėjas, prieš kreipdamasis į teismą, privalėjo pateikti pretenziją perkančiajai organizacijai, tačiau ES direktyvos 2007/66/EB⁵²

⁴⁷ 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>

⁴⁸ 1989 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

⁴⁹ 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

⁵⁰ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

⁵¹ 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, v skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21¹, 94¹, 95¹, 95² straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas Nr. XI-678. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A91EE63FD1A6>

⁵² 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų

nuostatų pagrindu iš esmės buvo peržiūrėti vykdymo terminai. Pretenziją perkančiajai organizacijai ar ieškinį teismui tiekėjui buvo leidžiama pateikti per 15 dienų nuo perkančiosios organizacijos pranešimo raštu apie jos priimtą sprendimą išsiuntimo tiekėjui dienos arba per 10 dienų (supaprastintų pirkimų atveju – per 5 darbo dienas) nuo paskelbimo apie perkančiosios organizacijos priimtą sprendimą dienos, jeigu nėra reikalavimo raštu informuoti tiekėjus apie perkančiosios organizacijos priimtus sprendimus. Ieškinio teismui dėl pirkimo sutarties pripažinimo negaliojančia pateikimui buvo numatytas 6 mėnesių terminas nuo sutarties sudarymo dienos. Kalbant apie terminus, į šio skyriaus nuostatas buvo įtraukta nuoroda į Lietuvos Respublikos civiliniame kodeksu nustatytus ieškinio pareiškimo senaties terminus, kurie turėjo būti taikomi „tais atvejais, kai tiekėjui padaryta žala kildinama iš neteisėtų perkančiosios organizacijos veiksmų ar sprendimų, tačiau šiame įstatyme nenustatyta pareiga perkančiajai organizacijai raštu informuoti tiekėjus arba paskelbti apie jos veiksmus ar sprendimus, ...>“.⁵³ Gavusi pretenziją, perkančioji organizacija privalėjo nedelsiant sustabdyti pirkimo procedūrą. Pretenzijos nagrinėjimui ir motyvuoto sprendimo priėmimui perkančiajai organizacijai buvo nustatytas 5 darbo dienų terminas nuo pretenzijos gavimo dienos. Apie priimtą sprendimą tiekėjas privalėjo būti informuotas ne vėliau kaip kitą darbo dieną. Tik praėjus 15 dienų nuo rašytinio pranešimo apie jos priimtą sprendimą išsiuntimo perkančioji organizacija galėjo sudaryti pirkimo sutartį. Atkreiptinas dėmesys, kad perkančiajai organizacijai nustatyta informavimo pareiga, privalėjo būti taikoma ne tik pretenziją pateikusiam tiekėjui, bet ir kitiems suinteresuotiems kandidatams ir suinteresuotiems dalyviams.

Maksimalus, 3 darbo dienų terminas buvo nustatytas ir tiekėjui, kuris, pateikęs prašymą ar pareiškęs ieškinį teismui, privalėjo perkančiajai organizacijai faksu, elektroninėmis priemonėmis ar pasirašytinai per kurjerį pateikti dokumentus, patvirtinančius kreipimosi į teismą su ieškiniu ar prašymu faktą.

Teismui pareikšto ieškinio ar apeliacinio skundo išnagrinėjimui buvo nustatytas ne ilgesnis kaip 45 dienų terminas nuo priėmimo dienos. Apie priimtą teismo sprendimą sužinojusi perkančioji organizacija, nedelsdama raštu privalėjo informuoti suinteresuotus kandidatus ir suinteresuotus dalyvius.

Teisminio ginčo nagrinėjimo procedūroje tiekėjams, ginantiems savo galimai pažeistus interesus, buvo suteikta teisė ne tik teismui skųsti perkančiųjų organizacijų veiksmus ir

pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

⁵³ 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, v skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21¹, 94¹, 95¹, 95² straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas Nr. XI-678. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A91EE63FD1A6>

sprendimus, bet ir reikalauti laikinųjų apsaugos priemonių taikymo, perkančiosios organizacijos sprendimų panaikinimo ar pakeitimo, žalos atlyginimo, pirkimo sutarties pripažinimo negaliojančia bei alternatyvių sankcijų taikymo.⁵⁴ Sprendimo taikyti šias priemones priėmimo teisė buvo palikta teismo prerogatyvai. Prieš priimdamas nutartį dėl jų taikymo, teismas privalėjo vadovautis ekonomiškumo ir efektyvumo principais bei viešuoju interesu, taip pat įvertinti, ar jų neigiamos pasekmės neviršys jų teikiamos naudos.

2014 m. priimtų ES Direktyvų pagrindu 2017 m. buvo priimtas Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas⁵⁵, skirtas klasikinio sektoriaus organizacijoms, ir Pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas⁵⁶, skirtas komunaliniam sektoriui priskirtinoms įmonėms. Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo tvarka liko nepakitusi, abiejuose įstatymuose ją reglamentuoja VII skyrių nuostatos, kurios yra identiškos tiek klasikiniame, tiek komunaliniame sektoriuose veikiančioms organizacijoms ar įmonėms.

Susipažinus su teisine baze, reguliuojančia viešuosius pirkimus, galima konstatuoti, kad Lietuva nuėjo ilgą ir sudėtingą kelią nuo planinės ekonomikos iki tarptautinės laisvosios rinkos, kurios dalimi ji tapo. Suprantama, kad viešieji pirkimai yra sudėtingas, nuolat kintantis procesas, ir jo įgyvendinimas reikalauja daug pastangų, ypač Lietuvai įstojus į ES. Tačiau nuolatinė teisės aktų, reglamentuojančių viešuosius pirkimus, kaita neleidžia nusistovėti nuosekliai viešųjų pirkimų praktikai ir nuolat sudaro sunkumų juos vykdančioms asmenims. Tai neleidžia pasiekti norimų rezultatų, nes apsunkina viešųjų pirkimų vykdymo procesą, didina pažeidimų riziką, kas, atitinkamai, sudaro palankias sąlygas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

1.3. Viešųjų pirkimų ginčo samprata

Darbo metu susipažįstant su viešųjų pirkimų teisiniu reguliavimu, buvo atkreiptas dėmesys, kad, Lietuvoje viešųjų pirkimų ginčo sąvoka buvo pradėta naudoti tik 2005 m. Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatyme⁵⁷, nustatant V skyriaus „Ginčų nagrinėjimas, taikinimas, žalos atlyginimas“ reikalavimus. Nors ši sąvoka buvo panaudota tiek V skyriaus, tiek ir jame esančio 120 straipsnio „Ginčų dėl perkančiosios organizacijos veiksmų ir priimtų sprendimų nagrinėjimas“ pavadinimuose, šio straipsnio 1 dalimi buvo nustatyta, kad tais

⁵⁴ Ten pat.

⁵⁵ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

⁵⁶ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9116a35030a011e78397ae072f58c508>

⁵⁷ 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>

atvejais, kai tiekėjas, manė, kad perkančioji organizacija nesilaikė įstatymu nustatytų reikalavimų ir savo veiksmais ir priimtais sprendimais pažeidė ar pažeis jo teisėtus interesus, iki pirkimo sutarties sudarymo jis turėjo teisę perkančiajai organizacijai *pareikšti* pretenziją dėl jos veiksmų ar priimtų sprendimų⁵⁸. Atliekant šio skyriaus nuostatų lyginamąją analizę su ankstesnėmis Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijų nuostatomis, buvo konstatuota, kad 2002 m. Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje⁵⁹ tiekėjui, manančiam kad galėjo būti pažeisti jo teisėti interesai, buvo suteikta teisė „<... *pareikšti* pretenziją perkančiajai organizacijai ar *apskusti* perkančiosios organizacijos veiksmus ar sprendimus>“⁶⁰. 1996 m. Viešųjų pirkimų įstatymu⁶¹ tokiam tiekėjui suteikė teisę *apskusti* perkančiosios organizacijos veiksmus, pirkimo procedūras ar sprendimus, paduodant skundą Viešųjų pirkimų tarnybai. Ir tik 2010 m., keičiant Viešųjų pirkimų įstatymo V skyriaus nuostatas, tiekėjui buvo suteikta teisė „<...iki pirkimo sutarties sudarymo *ginčyti* perkančiosios organizacijos sprendimus ar veiksmus...>“⁶², perkančiajai organizacijai pateikiant pretenziją.

Įvertinus sąvokos „ginčas“ naudojimą visose Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijose, analizės rezultatus ir peržiūrėtų tarptautinių dokumentų, reglamentuojančius viešuosius pirkimus, nuostatas, galima daryti išvadą, kad tokią sąvokų, naudojamų apibrėžiant viešųjų pirkimų subjektų - tiekėjų teisių gynimą, kaitą Lietuvoje įtakojo bandymas tarptautiniuose dokumentuose, kurių nuostatas vienu ar kitu laikotarpiu buvo siekiama perkelti į nacionalinį viešųjų pirkimų reglamentavimą, naudojamas sąvokas suderinti su nacionaline teise. Pavyzdžiui, JTO UNCITRAL Pavyzdinis įstatymas dėl prekių (darbų) ir paslaugų pirkimo numatė tam tikrą perkančiųjų organizacijų veiksmų ir sprendimų apskundimo tvarką, PPO Sutartyje dėl viešųjų pirkimų buvo kalbama apie teikėjų skundų ir pretenzijų nagrinėjimo tvarką, ES Direktyvose, skirtose viešųjų pirkimų reguliavimui, valstybėms narėms buvo numatyta galimybė pasirinkti jų nacionalinę teisę labiausiai atitinkantį perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūrų modelį.

Nagrinėjant sąvokos „ginčas“ reikšmę šio darbo kontekste galima konstatuoti, kad, bendrąja prasme, ginčai yra įprastinė žmonių tarpusavio santykių išraiškos forma. Jie gali kilti visose visuomenės gyvenimo srityse, pradedant bendravimu tarp šeimos narių, kaimynų ir baigiant

⁵⁸ Ten pat.

⁵⁹ 2002 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1217. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F4EDFC59E1E8>

⁶⁰ Ten pat.

⁶¹ 1996 m. rugpjūčio 13 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas Nr. I-1491. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.C54AFFAA7622>

⁶² 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, v skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21¹, 94¹, 95¹, 95² straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas Nr. XI-678. 93 str. 2 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A91EE63FD1A6>

santykiais tarp verslo partnerių. Kasdieniniame gyvenime ginčai vyksta tarp įvairiausių visuomenės grupių, ir atsiranda tada, kai keletas asmenų vienu metu bando įgyvendinti skirtingus interesus. Šių skirtingų interesų įgyvendinimo pagrindu tarp asmenų atsiranda įtampa ir nepasitenkinimas vienas kito nuomone ar veiksmais, kurie įtakoja konfliktų atsiradimą, t. y. šių asmenų tarpusavio santykiuose susiformuoja konfliktas, reikalaujantis tam tikro sprendimo būdo. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas⁶³, aiškindamas žodžio „konfliktas“ reikšmę, nurodo, kad konfliktas - tai „priešingų interesų ar jų reiškių susidūrimas, susikirtimas, sankirtis“. Tuo tarpu sąvoką „ginčas“ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas aiškina kaip savo nuomonės ar reikalo gynimą arba kaip tarpusavio pretenziją ką nors valdyti, kuri sprendžiama teisme⁶⁴. Remiantis šiais ginčo sąvokos paaiškinimais, galima teigti, kad ginčai gali būti priskiriami tiek sociologinei, tiek specialiai teisinei kategorijai. Aiškinantis žodžio „ginčas“ reikšmę pastarosios kontekste, galima teigti, kad ginčas teisine prasme gali būti suprantamas kaip tam tikras asmenų, turinčių skirtingus interesus, tarpusavio nesutarimas, kuris dažniausiai sprendžiamas naudojantis tam tikromis taisyklėmis ar teisės normomis.

Kalbant apie ginčus, kylančius viešųjų pirkimų srityje ir vertinant teisės normas, reglamentuojančias teisę perkančiosios organizacijos priimti sprendimus, kuriuos ji suinteresuota priimti, galima teigti, kad viešųjų pirkimų srityje, siekiant užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą, sąvokos „ginčas“ naudojimas ne visiškai atitinka šio žodžio reikšmę. Nors ir perkančiosios organizacijos, ir tiekėjai yra viešaisiais pirkimais suinteresuotos šalys, tačiau šiame kontekste ginčo sąvoka yra susijusi tik su vienos, suinteresuotos viešaisiais pirkimais, grupės, t. y. tiekėjų, interesų gynyba. Tuo tarpu kita ginčo šalis – perkančioji organizacija privalo užtikrinti, kad jos vykdomo viešojo pirkimo metu priimami sprendimai nepažeistų tiekėjų interesų. Tai reiškia, kad tik „tiekėjai, manantys, kad perkančioji organizacija nesilaikė Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų ar neteisėtai nutraukė sutartį dėl esminio pirkimo sutarties pažeidimo ir tuo pažeidė ar pažeis jų teisėtus interesus, turi teisę kreiptis į teismą, o perkančioji organizacija, priėmusi neteisėtus veiksmus, gali atsakyti įstatymų nustatyta tvarka. Interesų gynimo mechanizmai skatina perkančiąsias organizacijas priimti teisėtus sprendimus, kadangi neteisėtų sprendimų atveju perkančiajai organizacijai taikoma atsakomybė, ...>“⁶⁵

Taigi, galima daryti išvadą, kad viešųjų pirkimų ginčas nėra tipinis teisinio santykio ginčas, kurio dalyviai turi vienodas teises ir pareigas. Kalbant apie Viešųjų pirkimų įstatymo teisės

⁶³ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Lietuvos kalbos išteklių informacinė sistema. <http://lkiis.lki.lt/dabartinis;jsessionid=46D6062F14A9962676E7F1BB0B6897F4>

⁶⁴ Ten pat.

⁶⁵ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 164. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

normas, reglamentuojančias viešųjų pirkimų proceso vykdymą, pažymėtina, kad šių normų įgyvendinimas ir taikymas yra išimtinė perkančiųjų organizacijų pareiga. Tai reiškia, kad viešųjų pirkimų ginčo objektu gali būti tik perkančiosios organizacijos veiksmai ir sprendimai, atliekami ir priimami jai vykdant viešuosius pirkimus. Tik perkančiosios organizacijos, įgyvendindamos viešųjų pirkimų teisės aktų reikalavimus, dėl vienokių ar kitokių priežasčių gali priimti netinkamus sprendimus, kurie pažeistų kito teisinio santykio dalyvio, šiuo atveju – tiekėjo, teises ir teisėtus interesus. Todėl, atitinkamai, ginčo iniciatoriumi gali būti tik tiekėjas, kurio nuomone perkančioji organizacija, viešųjų pirkimų procese priimdama sprendimus ar atlikdama tam tikrus veiksmus, galimai pažeidė jo teisėtus interesus.

A.Tvaronavičienė, formuluodama viešųjų pirkimų ginčo sampratą, jį apibūdino, kaip nesutarimą tarp tiekėjo ir perkančiosios organizacijos dėl pastarosios priimto sprendimo, kuriuo ji galėjo pažeisti tiekėjo teises ir teisėtus interesus⁶⁶. Jos nuomone, Lietuvoje „ginčo kategorijos vartojimas viešųjų pirkimų konfliktams apibrėžti, yra sąlygotas tokių nesutarimų sprendimo priskirtinumo bendrosios kompetencijos teismams, kurie didžiąja dalimi sprendžia ginčus tarp subjektų (pvz., civiliniai, darbo teisės, komerciniai ginčai), o ne nagrinėja vieno iš subjektų sprendimo teisėtumo klausimą.“⁶⁷ Atlikto tyrimo metu ji konstatavo, kad įstatymų leidėjas, į nacionalinę teisę perkeldamas ES Direktyvose numatytus perkančiosios organizacijos sprendimo peržiūros procedūrinius reikalavimus, juos priskyrė mūsų teisinei sistemai priimtinesnei ginčo kategorijai.⁶⁸ Šią nuomonę netiesiogiai patvirtina ir tas faktas, kad ES Direktyvos 2007/66/EB⁶⁹ nuostatos įpareigoja valstybes nares imtis reikiamų priemonių užtikrinti, kad perkančiųjų organizacijų priimti sprendimai būtų veiksmingai ir, visų pirma, kuo greičiau peržiūrėti, ir numatė valstybėms narėms galimybę reikalauti, kad suinteresuotas asmuo (tiekėjas) *peržiūros* pirmiausia reikalautų iš perkančiosios organizacijos.⁷⁰

Vertinant viešųjų pirkimų ginčo sampratą šiuo aspektu, galima būtų teigti, kad toks vienpusis sprendimų priėmimas, kai kitai šaliai nėra sudaryta galimybių daryti įtaką atitinkamo sprendimo susiformavimui, daro jį panašų į administracinį ginčą. Tokią galimybę netiesiogiai patvirtina ir tas faktas, kad iki 2003 m. kovo 1 d. Lietuvoje ginčus, kilusius iš viešųjų pirkimų teisinių santykių, nagrinėjo administraciniai teismai.

Šis klausimas ne kartą buvo sprendžiamas ir Lietuvos mokslininkų.

⁶⁶ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 60-64. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

⁶⁷ Ten pat, p. 61.

⁶⁸ Ten pat, p. 61.

⁶⁹ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

⁷⁰ Ten pat, 1 str. 1 d. 3 pastraipa ir 1 str. 5 d.

A.Tvaronavičienė, atsižvelgdama į administracinį ES teisės pobūdį bei tiekėjo, kaip privataus subjekto, išimtinę teisę inicijuoti ginčą „<...> dėl perkančiosios organizacijos, dažniausiai esančios viešojo administravimo subjektu, priimto sprendimo teisėtumo“⁷¹, siekė įvertinti galimybę viešųjų pirkimų ginčus priskirti administraciniams ginčams.⁷²

Atlikusi tyrimą ji konstatavo, kad, viešųjų pirkimų ginčai negali būti laikomi administraciniais ginčais, nes:

1) net ir tais atvejais, kai vienas iš viešųjų pirkimų teisinio santykio subjektų yra viešojo administravimo subjektas, jis, vykdydamas viešuosius pirkimus, veikia kaip civilinės teisės subjektas;

2) viešųjų pirkimų atveju ginčas nėra kilęs tiesiogiai vykdant viešojo administravimo veiklas, todėl negali būti laikomas ginču, kilusiu dėl viešojo ar vidaus administravimo.⁷³

D. Soloveičiko nuomone, „prie administracinių santykių viešųjų pirkimų ginčus priskirti būtų neteisinga, nes, <...> viešųjų pirkimų teisė yra savarankiška mišraus pobūdžio teisės šaka <...>. Viešieji pirkimai pagal prigimtį ir jais siekiamą tikslą yra giminingi konkurencijos teisei, nes jais siekiama skatinti rinkoje veikiančių tiekėjų konkurenciją...>“⁷⁴. Tačiau, išanalizavęs viešųjų pirkimų ginčų sprendimo galimybes reglamentuojančius tarptautinius ir nacionalinius dokumentus, jis konstatuoja, kad tarptautiniai viešųjų pirkimų sistemų standartai nenumato tokios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo tvarkos, kuri leistų juos nagrinėti komerciniam arbitražui, pasižyminčiam jo nagrinėjamų ginčų komerciniu pobūdžiu. Todėl jis daro išvadą, kad viešųjų pirkimų ginčai negali būti laikomi komerciniais⁷⁵.

LAT yra konstatavęs, kad nacionaliniai teismai, taikydami nacionalinės teisės normas, į kurias buvo perkeltos ES direktyvų nuostatos, turi pareigą jas aiškinti taip, kad būtų pasiektas direktyvomis siekiamas tikslas ir jose įtvirtinti reikalavimai.⁷⁶ Kadangi Direktyva 2007/66/EB⁷⁷ numato valstybių narių pareigą užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūrą, galima teigti, kad Lietuvos teismai, nagrinėdami tiekėjų ieškinius dėl galimų jų teisių ir teisėtų interesų pažeidimų, taip pat nagrinėja ne ginčus tarp tiekėjų ir perkančiųjų organizacijų, o sprendžia perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų teisėtumo klausimus.

⁷¹ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 62. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

⁷² Ten pat, p. 62.

⁷³ Ten pat, p. 63.

⁷⁴ Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinum problema.“ *Teisė*, 2010, 75, p. 39.

⁷⁵ Ten pat, p. 47.

⁷⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1.“ *Teismų praktika*, 2013, 38.

⁷⁷ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

Atsižvelgiant į šioje dalyje išdėstytas nuostatas, galima daryti išvadą, kad viešųjų pirkimų ginčai nepriskirtini teisinių ginčų kategorijai. Vertinant juos ES direktyvų kontekste – tai greičiau perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūra, siekiant eliminuoti galimus tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimus ir užtikrinti jų lygiateisiškumą, nediskriminavimą ir sąžiningą konkurenciją. Priešingai nei teisinio ginčo atveju, būtent dėl to yra galima tiekėjo teisė kreiptis į perkančiąją organizaciją su pretenzija, suteikiant galimybę priėmusiai sprendimą perkančiajai organizacijai pačiai jį peržiūrėti ir, esant reikalui, jį pakeisti.

Šias išvadas patvirtina ir A.Tvaronavičienė, kurios teigimu, viešųjų pirkimų ginčai „tai iš ES viešųjų pirkimų teisėje įtvirtinto perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros instituto kilusi kategorija, kuriai Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjas, siekdama išsaugoti nacionalinės teisės sistemoje įprastų sąvokų vartojimą, paliko viešųjų pirkimų ginčo pavadinimą.“⁷⁸

Įvertinus šias aplinkybes, šiame darbe ir toliau bus naudojamos viešųjų pirkimų ginčų sąvoka, tačiau jie bus analizuojami ir vertinami kaip perkančiųjų organizacijų veiksmų ir sprendimų peržiūros procedūros, kurių tikslas – ne suderinti teisinio santykio subjektų interesus, o užtikrinti vieno jų dalyvio - tiekėjų lygiateisiškumą, nediskriminavimą ir sąžiningą konkurenciją.

⁷⁸ Tvaronavičienė, Agnė. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 64. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

2. PERKANČIŲJŲ ORGANIZACIJŲ PRIIMAMŲ SPRENDIMŲ TEISĖTUMO PROBLEMOS IR JŲ PAGRINDŲ KYLANČIŲ VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ GINČŲ SPRENDIMAS

2.1. Viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūra ir jos užtikrinimo priemonės

Teisėtumo principo įgyvendinimas viešuosiuose pirkimuose, kaip ir bet kurioje kitoje srityje, užtikrina nustatytų imperatyvių elgesio taisyklių laikymąsi ir teisės principų veikimą. Šio principo reikalavimų laikymasis yra viena iš pagrindinių sąlygų, nustatančių tinkamą viešųjų pirkimų vykdymą ir teisės aktų nustatytų reikalavimų tinkamą įgyvendinimą. Nesant tinkamos priežiūros sistemos ir efektyvaus mechanizmo, padedančio užtikrinti tinkamą teisės normų vykdymą, nebūtų įmanoma tikėtis, kad viešųjų pirkimų tikslai ir laukiami rezultatai bus pasiekti savaime, be išorinio įsikišimo.

Valstybės kontrolės duomenimis⁷⁹, viešuosius pirkimus organizuoja daugiau kaip 8 000 perkančiųjų organizacijų, kurių kiekviena, vykdydama pirkimų procedūras, yra atsakinga už įvairių teisės aktų, reglamentuojančių viešuosius pirkimus, reikalavimų laikymąsi. Toks perkančiųjų organizacijų skaičius ženkliai apsunkina patį viešųjų pirkimų vykdymo procesą, kas, atitinkamai, didina pažeidimų riziką, kuri, savo ruožtu, trukdo pasiekti reikiamų rezultatų, t. y. racionaliai ir efektyviai naudoti lėšas, gerinti tiekėjų konkurenciją, didinti vykdomų pirkimų veiksmingumą ir skaidrumą.⁸⁰ Ši nuomonė, leidžianti konstatuoti didėjančią pažeidimų riziką, atitinkamai suponuoja ir galimybę konstatuoti, kad didėjantis viešųjų pirkimų teisėtumo pažeidimų skaičius atitinkamai lemia ir didėjančią viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę.

Neracionalus lėšų naudojimas, skaidrumo, lygiateisiškumo ir kitų viešųjų pirkimų principų laikymosi neužtikrinimas, viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų pažeidimai gali sukelti sunkių pasekmių ne tik padarant žalą valstybės finansams, bet ir mažinant pasitikėjimą valstybe tiek tarp vietos verslininkų, tiek ir tarptautinėse rinkose. Ne mažesnę vaidmenį vaidina ir korupcijos prevencija, nes viešieji pirkimai laikomi sritimi, kurioje korupcijos paplitimo galimybės yra vienos iš didžiausių.⁸¹ Vertinant viešųjų pirkimų teisės normų ir principų pažeidimų pasekmes, galima konstatuoti, kad valstybė yra itin suinteresuota tinkamu viešųjų pirkimų vykdymu ir jų teisėtumo užtikrinimas šioje srityje yra vienas svarbiausių jos uždavinių.

⁷⁹ „Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai, nustatomi atliekamų valstybinių auditų metu.“ Valstybės kontrolė. 2016 m. gegužės 3 d. https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/VP-pazeidimai.pdf

⁸⁰ Ten pat.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/25c529d0cbcd11e4aaa0e90fce879681>

R. Ambrazevičienės teigimu, teisėtumo užtikrinimas yra svarbus dėl kelių priežasčių:

1) Valdymo institucijos ir kitos perkančiosios organizacijos, vykdydamos viešuosius pirkimus, disponuoja milžiniškais finansiniais ištekliais.

(Palyginimui pateikiami duomenys: 2016 m. bendra įvykusių viešųjų pirkimų vertė buvo apie 4,6 mlrd. eurų⁸², o valstybės biudžeto pajamos – apie 8 mlrd. eurų⁸³.)

2) Valdymo institucijoms ir kitoms perkančiosioms organizacijoms, vykdančioms viešuosius pirkimus, suteikti platūs diskreciniai įgaliojimai.

Diskrecinių įgaliojimų būtinumą viešųjų pirkimų srityje nustato skirtingiems pirkimo objektams taikomos skirtingos procedūros. Perkančiosios organizacijos turi turėti pasirinkimo laisvę priimti sprendimus skirtingose situacijose. Kiekvieno pirkimo atveju reikia apibrėžti daug sąlygų, kurios turės didelę įtaką galutiniam rezultatui – su kuo ir kokiomis sąlygomis bus sudaryti pirkimo sutartį⁸⁴.

Nors Viešųjų pirkimų įstatymas reikalauja, kad kiekvieno perkančiosios organizacijos vykdomo viešojo pirkimo dokumentuose iškeltas reikalavimas turi būti pagrįstas, tačiau neįmanoma reglamentuoti ir detaliai nustatyti, kokius konkrečius reikalavimus konkrečiame pirkime turi kelti perkančioji organizacija, nustatydamą kvalifikacinius reikalavimus tiekėjams, kad jie būtų pajėgūs vykdyti sutartį, ar techninius reikalavimus perkamoms prekėms, paslaugoms ir darbams, kad jie maksimaliai atitiktų perkančiosios organizacijos poreikius.

LAT ne kartą yra pasisakęs šiuo klausimu. Jo nuomone, perkančioji organizacija, turi teisę savo nuožiūra nustatyti tiekėjams minimalius kvalifikacijos reikalavimus, techninius reikalavimus pirkimo objektui, viešojo pirkimo sutarties vykdymo sąlygas, tačiau, juos nustatydamą, privalo užtikrinti tiekėjų nediskriminavimą ir lygiateisiškumą. Pernelyg didelė perkančiosios organizacijos diskreciją gali lemti nelygiavertę tiekėjų padėtį, viešųjų pirkimų procedūrų neskaidrumą ar neobjektyvumą. Siekiant užtikrinti tiekėjų konkurenciją ir lygiateisiškumą, perkančiosios organizacijos teisės šioje srityje ribojamos visais atvejais, ir kai atitinkami jos veiksmai Viešųjų pirkimų įstatymu yra reglamentuoti, ir kai nereglamentuoti.⁸⁵ Tai reiškia, kad perkančioji organizacija turi turėti tam tikrą sprendimų priėmimo laisvę, nes priešingu atveju jai bus sudėtinga įsigyti konkrečiai savo veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus, tačiau Viešųjų

⁸² Informacija apie 2016 metais įvykdytus viešuosius pirkimus. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://vpt.lrv.lt/informacija-apie-2016-m-ivykdytus-viesuosius-pirkimus> [žiūrėta 2018-02-07].

⁸³ 2015 m. gruodžio 10 d. Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-2161. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f667faa0a7ef11e5be7fbe3f919a1ebe>

⁸⁴ Ambrazevičienė, R. Teisėtumo užtikrinimo priemonės vykdant viešuosius pirkimus. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2003, 46 (38), p. 108.

⁸⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1. “*Teismų praktika*, 2013, 38.

pirkimų įstatymo jai suteikti diskreciniai įgaliojimai nėra neriboti. Bet kuriuo atveju perkančiosios organizacijos sprendimai turi atitikti Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus, būti motyvuoti bei objektyviai pagrįsti. Jei tam tikrų reikalavimų perkančiosios organizacijos veiksmams Viešųjų pirkimų įstatymas nenustato, ribas diskrecijai nustato viešųjų pirkimų principai ir tikslai. Bet kurie perkančiosios organizacijos priimami sprendimai turi būti priimami šių pagrindinių viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo nuostatų ribose.

Tačiau nepakanka konstatuoti, kad perkančiosios organizacijos, naudodamosi Viešųjų pirkimų įstatymo joms suteikta kompetencija, privalo užtikrinti jų priimamų sprendimų teisėtumą. Nesant aukšto atsakomybės lygio ar baimės dėl galimo atpildo už netinkamus veiksmus, ar dėl nepakankamo viešųjų pirkimų išmanymo, sunku tikėtis, kad nebus pažeidimų, kurie gali atsirasti jei ne dėl nusikalstamos veikos, tai iš nerūpestingumo ar aplaidaus požiūrio į viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą, o teisėtumo užtikrinimo reikalavimai būtų tik deklaratyvaus pobūdžio. Tam, kad Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyti tikslai ir principai būtų įgyvendinami praktikoje, būtina užtikrinti, kad tinkamai veiktų teisėtumo kontrolės ir priežiūros sistema.

Viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemonių paieška yra dinamiškas ir nuolat kintantis reiškinys, reikalaujantis nuolatinio mokslininkų dėmesio.

R. Ambrazevičienė teigė, kad norint išvengti viešųjų pirkimų pažeidimų, reikia ne drausti ar riboti perkančiųjų organizacijų diskrecijos teisę priimti sprendimus ir taip apriboti viešųjų pirkimų proceso lankstumą ir efektyvumą, o ieškoti adekvačių teisėtumo užtikrinimo priemonių. Siekdama šio tikslo, ji išskyrė keturias pagrindines teisėtumo užtikrinimo teisinių priemonių sistemas: informacijos apie viešuosius pirkimus; kontrolės institucijų; pretenzijų bei skundų nagrinėjimo; atsakomybės priemonių už padaromus pažeidimus.⁸⁶

A. Tvaronavičienės nuomone, viešųjų pirkimų teisėtumas turi būti užtikrinamas ne tik teisinėmis, bet ir politinėmis bei vadybinėmis priemonėmis. Ji išskyrė tris teisinių ir vadybinių priemonių grupes:

1) Norminės (kurias sudaro ne tik teisės normos, reglamentuojančios viešuosius pirkimus, bet ir strateginio planavimo dokumentų nuostatos, apibrėžiančios viešųjų pirkimų sistemos viziją ir tikslus);

2) Institucinės (kurioms dar skirstomos į specializuotų priežiūros institucijų veiklą ir vidines perkančiųjų organizacijų priemones, užtikrinančias jų vykdomų viešųjų pirkimų procedūrų teisėtumą);

3) Visuomeninės (kurias sudaro: perkančiųjų organizacijų vykdomos teisinės priemonės, įgyvendinančios viešo informavimo apie vykdomus ir įvykdytus viešuosius pirkimus pareigą ir

⁸⁶ Ambrazevičienė, R. Teisėtumo užtikrinimo priemonės vykdant viešuosius pirkimus. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2003, 46(38): 107-115.

tiekėjų vykdoma viešųjų pirkimų kontrolė, įgyvendinama realizuojant teisę reikalauti perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros).⁸⁷

Atkreiptinas dėmesys, kad abi mokslininkės nurodo vieną ir tą pačią teisėtumo užtikrinimo priemonę – kontrolės institucijų ar dar kitaip – institucines priemones. Tai parodo, kokia svarbi yra viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūra, kurią sudaro priežiūros institucijų sistema.

2011 m. Ūkio ministerija analizavo viešųjų pirkimų problemas. Vertindama viešųjų pirkimų kontrolės sistemos veiksmingumą, ji konstatavo, kad viešųjų finansų panaudojimo kontrolė yra fragmentiška ir nesudaro vieningos, koordinuotos ir sisteminės kontrolės sistemos. Institucijos, kurios atlieka tam tikras priežiūros funkcijas viešųjų pirkimų srityje, dirba nekoordinuotai, kontrolės sistema neapima viso viešųjų pirkimų ciklo.⁸⁸ Siekiant sukurti sistemine, visą viešųjų pirkimų procesą apimančią viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūros sistemą, buvo numatyta didinti institucijų, atliekančių viešųjų pirkimų priežiūrą ar vertinančių viešųjų finansų panaudojimo teisėtumą, atsakomybę bei stiprinti perkančiųjų organizacijų savikontrolę, padėsiančią joms pačioms kuo anksčiau nustatyti galimus viešųjų pirkimų vykdymo pažeidimus ir laiku juos pašalinti.

Viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūros institucijų sistema yra įtvirtinta Viešųjų pirkimų įstatymo 92 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodyta, kad „viešųjų pirkimų priežiūrą atlieka Viešųjų pirkimų tarnyba ir įgaliotos valstybės institucijos pagal savo kompetenciją, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu įgalioti Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinę paramą administruojantys viešieji juridiniai asmenys pagal savo kompetenciją.“⁸⁹

Analizuojant šio straipsnio 3 dalies nuostatas, galima konstatuoti, kad pagrindinė viešųjų pirkimų priežiūros institucija – VPT. Jos kompetencija viešųjų pirkimų priežiūros srityje, nurodyta Viešųjų pirkimų įstatymo 95 straipsnio 1 dalyje, praktiškai apima didžiąją dalį viešųjų pirkimų proceso, t.y. VPT ne tik prižiūri kaip laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų teisės aktų reikalavimų pirkimų procedūrų metu, bet ir vykdo reikalavimų, keliamų pirkimų sutarčių vykdymui, priežiūrą. VPT kompetencijai taip pat priskirta vykdyti viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų prevenciją bei nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas.⁹⁰

Kita grupė institucijų, vykdančių viešųjų pirkimų priežiūrą, Viešųjų pirkimų įstatyme nedetalizuota, tačiau galima teigti, kad tai institucijos, prižiūrinčios, ar teisėtai naudojami

⁸⁷ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 51-52. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

⁸⁸ „Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys.“ Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. 2011 m. spalio. http://ukmin.lrv.lt/uploads/ukmin/documents/files/Viesieji%20pirkimai/Vies_pirkimai_spalis.pdf [2017-03-02].

⁸⁹ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

⁹⁰ Ten pat.

valstybės finansiniai ištekliai, ir turtas, kontroliuojančios kaip vykdomas valstybės biudžetas ir pan. Viena tokių institucijų - Valstybės kontrolė, kuri atlieka valstybinį finansinį (teisėtumo) ir veiklos auditą⁹¹, siekdama nustatyti, ar efektyviai ir racionaliai naudojamos valstybės lėšos. Kadangi viešieji pirkimai sudaro nemažą valstybės finansinių išteklių dalį, ši institucija, atlikdama auditus institucijose, dalyvaujančiose viešuosiuose pirkimuose, skiria atitinkamą dėmesį ir šių išteklių tinkamam ir racionaliam naudojimui.

Dar viena institucija, atliekanti priežiūros funkciją viešųjų pirkimų srityje – Konkurencijos taryba. Ši institucijos veiklos tikslas - saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę. Jos veikla pasireiškia reglamentuojant konkurenciją ribojančią ar galinčią riboti viešojo administravimo subjektų bei ūkio subjektų veiklą ir nesąžiningos konkurencijos veiksmus.⁹² Konkurencijos tarybos dalyvavimas viešųjų pirkimų procese pasireiškia tikrinant informaciją dėl galimai draudžiamų susitarimų tarp tiekėjų.

Viešųjų pirkimų priežiūros procese taip pat dalyvauja teisėsaugos institucijos (tokios kaip Specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba), kurių veikla pasireiškia tiriant galimus pažeidimus viešųjų pirkimų srityje.

Trečia grupė – viešieji juridiniai asmenys, LRV įgalioti administruoti ES ar atskirų valstybių finansinę paramą. Šią grupę sudaro viešieji asmenys (tokie kaip VŠĮ „Centrinė projektų valdymo agentūra“, VŠĮ Nacionalinė mokėjimų agentūra, Aplinkos projektų valdymo agentūra ir pan.), kurios joms priskirtų kompetencijų ribose įgyvendina ES paramos projektus. Šios institucijos, atlikdamos ES projektų vykdymo pažeidimų prevenciją, vertina, ar nepažeistos teisės aktų, reglamentuojančių viešuosius pirkimus, nuostatos. Įtarusios viešųjų pirkimų nuostatų pažeidimus, apie tai informuoja VPT.

A. Tvaronavičienė išskiria dar vieną teisėtumo užtikrinimo institucijų grupę, kuri, jos nuomone, yra itin svarbi užtikrinant viešųjų pirkimų teisėtumą. Tai – Lietuvos Respublikos teismai. Į šią grupę įeina:

1) Bendrosios kompetencijos teismai, kurie sprendžia bylas dėl perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros, kurias inicijuoja tiekėjai, manantys, kad perkančiosios organizacijos pažeidė ar galėjo pažeisti jų teises ar teisėtus interesus, arba viešąjį interesą ginantys prokurorai ar kitos kompetentingos institucijos.

2) Specializuoti administraciniai teismai, kurie sprendžia bylas dėl VPT direktoriaus sprendimų, priimtų konkrečios perkančiosios organizacijos sprendimo atžvilgiu, nustačius, kad jis

⁹¹ 2001 m. gruodžio 13 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-650. 13 str. 1 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.820E9B3007ED>

⁹² 2017 m. sausio 12 d. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo Nr. VIII-1099 pakeitimo įstatymas. 1 str. 1 ir 2 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/ad961110dd8911e69ae9f38427b46dd7>

buvo priimtas nesilaikant Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų. Šias bylas inicijuoja perkančiosios organizacijos, kurių netenkina VPT direktoriaus priimtas sprendimas.⁹³

Tačiau, jos nuomone, be kompetentingų institucijų vykdomos priežiūros, viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūros srityje itin svarbų vaidmenį vaidina konkrečiu viešuoju pirkimu suinteresuoti ūkio subjektai, kurie, gindami savo galimai pažeistus interesus ir kreipdamiesi į teismą, realizuoja „savo teisę į teisminę savo pažeistų interesų gynybą“.⁹⁴ Būtent, šie viešojo pirkimo subjektai, skųsdami perkančiosios organizacijos atitinkamą sprendimą, kuris buvo priimtas ne tik galimai pažeidžiant viešuosius pirkimus reguliuojančias teisės normas, bet ir pamatinius viešųjų pirkimų principus, daro nemažą įtaką viešųjų pirkimų teisėtumui užtikrinti. Kartu galima teigti, kad tokia tiekėjų teisė ginčyti perkančiųjų organizacijų priimamus sprendimus, įpareigoja ir pačias perkančiąsias organizacijas atsakingiau vertinti savo priimamų sprendimų teisėtumą ir atitikimą teisės normoms, kas leidžia sumažinti viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę. „Šie tiekėjai iš esmės turėtų būti vertinami kaip viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo potencialas, nes preziumuotina, kad kiekvienas jų rūpinasi savo teisių apsauga ir esant tam palankioms sąlygoms turėtų būti suinteresuotas ginti savo pažeistas teises ir tuo pačiu siekti teisėtumo viešuosiuose pirkimuose užtikrinimo.“⁹⁵

Dar vienas subjektas, galintis daryti įtaką viešųjų pirkimų teisėtumui, - perkančiosios organizacijos, kurias įpareigoti sukurti savikontrolės sistemą buvo numaćiusi Ūkio ministerija dar 2011 metais, analizavusi viešųjų pirkimų problematiką.

Perkančiosios organizacijos vidaus kontrolė – tai „perkančiosios organizacijos vadovo sukurtos vidaus kontrolės sistemos dalis, kuria siekiama identifikuoti galimas klaidas ar pažeidimus bet kuriame pirkimų proceso etape, užkirsti jiems kelią ateityje bei užtikrinti su tuo susijusių rizikos veiksnių valdymą ir tinkamą perkančiosios organizacijos pirkimų vykdymą.“⁹⁶ Perkančiosios organizacijos viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolė turi užtikrinti jos vykdomų pirkimų teisėtumą, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų laikymąsi. Kaip jau buvo minėta anksčiau, perkančiosios organizacijos, siekdamos išvengti galimų teisinių ginčų su tiekėjais, kurie jas aprūpina jų veiklai reikalingomis prekėmis, paslaugomis ir darbais, taip pat turi suinteresuotumą užtikrinti viešųjų pirkimų teisėtumą.

⁹³ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 55-56. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

⁹⁴ Ten pat, p. 57.

⁹⁵ Ten pat, p. 59.

⁹⁶ 2011 m. lapkričio 30 d. viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus įsakymas Nr. 1S-174 „Dėl perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės rekomendacijų patvirtinimo.“ 2 d. 2 pastraipa. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FF1BFE7DEA44>

VPT yra parengusi Perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės rekomendacijas⁹⁷, kuriose aptariamos visos pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės priemonės ir procedūros, numatomos perkančiųjų organizacijų viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančių asmenų skaičius ir funkcijos, pateikiami dokumentų, pildomų tam tikruose viešųjų pirkimų kontrolės etapuose, pavyzdžiai. Vertinant šias VPT parengtas rekomendacijas atkreiptinas dėmesys, kad VPT siūloma perkančiosios organizacijos vidaus kontrolės sistema yra sunkiai įgyvendinama, nes nustatytas didelis dalyvių, turinčių dalyvauti šioje kontrolės sistemoje skaičius, itin daug dėmesio skiriama dokumentams, kuriuos privalu papildomai pildyti, vykdant viešųjų pirkimų procedūras.

Taigi, galima konstatuoti, kad sukurta viešųjų pirkimų priežiūros sistema padeda užtikrinti viešųjų pirkimų teisėtumą, kas, atitinkamai, mažina galinčių kilti šioje srityje tiek viešųjų, tiek privačiųjų interesų konfliktų tikimybę. Tačiau, kuriant tokią sistemą, nederėtų užmiršti, kad ji turi veikti efektyviai. Didėjantis viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūrą vykdančių institucijų ratas ne tik lemia didėjantį viešųjų pirkimų proceso formalizavimą, bet ir kelia papildomų reikalavimų viešųjų pirkimų dalyviams, didina jiems administracinio ir techninio darbo apimtį, taip sukuriant sudėtingą, nelanksčią pačią viešųjų pirkimų sistemą.

Įvertinus pagrindines viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemones ir jas įgyvendinančius subjektus, galima konstatuoti, kad viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūrą užtikrina:

- 1) Specializuotų institucijų, veikiančių joms nustatytų kompetencijų ribose, sistema;
- 2) Perkančiųjų organizacijų savikontrolės sistema;
- 3) Perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros, kai ją inicijuoja tiekėjai, sistema.

Apibendrinant pateiktą informaciją, galima daryti išvadą, kad tiekėjai, kurie, nors ir nėra priskiriami viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūros institucinei sistemai, kuriai tokia pareiga nustatyta įstatymais, tačiau, vertinant jų asmeninį suinteresuotumą perkančiųjų organizacijų priimamais sprendimais, jie turi vieną didžiausių potencialų užtikrinti viešųjų pirkimų reikalavimų vykdymo teisėtumą. Naudodamiesi jiems suteikta teise ginčyti perkančiųjų organizacijų sprendimus, kurie, galimai, pažeidė jų teises, jie gali priversti perkančiąsias organizacijas tinkamai vykdyti viešųjų pirkimų teisės normų reikalavimus. Tuo tarpu valstybės pareiga – sukurti tokią viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarką, kuri leistų tiekėjams efektyviai apginti savo teises ir skatintų jų iniciatyvumą. Tačiau, bet kuriuo atveju, turi būti užtikrinama interesų pusiausvyra, kuri leistų ne tik tiekėjams apginti savo teisėtus interesus, bet ir užtikrinti perkančiųjų organizacijų teisę

⁹⁷ 2011 m. gruodžio 30 d. viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus įsakymas Nr. 1S-204 „Dėl viešųjų pirkimų gairių perkančiosios organizacijos vadovui patvirtinimo.“ TAR.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D97E7B71ED3D>

pasiekti viešųjų pirkimų tikslą, t.y. įsigyti jų veiklai vykdyti reikalingas prekes, paslaugas ir darbus.

Kadangi šiam darbui yra aktuali perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros, kurios reikalauja tiekėjai, sistema, toliau bus nagrinėjamas šios sistemos efektyvumas, sprendžiant viešųjų pirkimų ginčus, kylančius perkančiųjų organizacijų vykdomų viešųjų pirkimų metu priimamų sprendimų pagrindu, ir ieškant galimų jų sprendimų būdų.

2.2. Viešųjų pirkimų principų ir tikslų santykio ypatumai ir jo reikšmė sprendžiant viešųjų pirkimų ginčus

Kaip buvo minėta anksčiau – viešųjų pirkimų teisės normos ir jų pagrindu vykdomas viešųjų pirkimų procesas yra skirti priešingų interesų suderinimui, siekiant atitinkamų tikslų.

Viešųjų pirkimų tikslai yra daugiausia orientuoti į perkančiųjų organizacijų poreikių tenkinimą, kartu užtikrinant viešąjį interesą, susijusį su racionalių viešųjų finansų naudojimu, tuo tarpu viešųjų pirkimų principų įgyvendinimas yra susijęs su viešuoju interesu, kuris didžiąja dalimi pasireiškia per tiekėjų interesų gynybą. Nesuderinus šių dviejų kategorijų, t.y. kai perkančiajai organizacijai siekiant savo tikslų, pažeidžiami tiekėjų (o kartu ir viešieji) interesai, atsiranda sąlygos kilti viešųjų pirkimų ginčui.

Darbo metu, susipažįstant su teismų praktika, buvo atkreiptas dėmesys, kad viešųjų pirkimų tikslų ir principų ypatumai ir jų tarpusavio santykio suvokimas turi esminę reikšmę sprendžiant ginčus, susijusius su perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų, kuriais jos galimai pažeidė tiekėjų teisėtus interesus, peržiūra. Siekiant išsiaiškinti teismų poziciją sprendžiant ginčus viešųjų pirkimų tikslų ir viešųjų pirkimų principų kontekste, buvo peržiūrėtos Viešųjų pirkimų įstatymu nustatytos teisės normos, susijusios su šiuo tarpusavio santykio reguliavimu.

Visų pirma, analizuojant įstatymų normas, būtina nustatyti ko siekė įstatymų leidėjas, įtvirtindamas tam tikrus reikalavimus. Pagrindinė įstatymų leidėjo užduotis - apibrėžti įstatymo paskirtį, nustatyti tam tikras elgesio taisykles ir suformuluoti principus, kurie yra privalomi įstatymo reguliuojamo teisinio santykio dalyviams. Vertinant iki 2017 m. liepos 1 d. galiojusio Viešųjų pirkimų įstatymo⁹⁸ nuostatas, kurių pagrindu buvo formuojama teismų praktika, buvo konstatuota, kad jo paskirtis buvo įtvirtinta 1 straipsnio 1 punktu, kuris nustatė, kad įstatymas skirtas nustatyti viešųjų pirkimų tvarką, viešųjų pirkimų subjektų teises, pareigas ir atsakomybę, viešųjų pirkimų kontrolės ir ginčų sprendimo tvarką⁹⁹.

⁹⁸ 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>

⁹⁹ Ten pat, 1 str. 1 d.

Šio Viešųjų pirkimų įstatymo 3 straipsnio 1 dalimi įstatymo leidėjas pirmiausia akcentavo, kad „perkančioji organizacija užtikrina, kad atliekant pirkimo procedūras ir nustatant laimėtoją būtų laikomasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų“¹⁰⁰, o 2 dalimi nustatė, kad viešųjų pirkimų tikslas - vadovaujantis įstatymo reikalavimais, sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią perkančiajai organizacijai įsigyti reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas¹⁰¹. Atliekant šio straipsnio analizę, buvo atkreiptas dėmesys, kad įstatymo leidėjas pirmiausia akcentavo, kad subjektas, vykdomas pirkimo procedūras ir nustatydamas laimėtoją, t.y. įgyvendindamas įstatymu nustatytas elgesio taisykles, privalėjo užtikrinti Viešųjų pirkimų įstatymo 1 dalyje įtvirtintų principų laikymąsi ir tik 2 dalimi nurodė viešųjų pirkimų tikslus, tokiu būdu nustatydamas principų svarbą ir jų įtaką viešųjų pirkimų tikslams.

Siekiant patikrinti susiformavusios nuomonės pagrįstumą, būtent šiame kontekste, darbo metu buvo toliau analizuojama Lietuvos teismų praktika ir LAT išaiškinimai.

Sprendžiant viešųjų pirkimų ginčus teismuose, principų turinys buvo atskleidžiamas analizuojant jų reikšmę, taikymą ir įtaką viešiesiems pirkimams. Šių principų taikymas neapsiribojo vien tik viešojo pirkimo procedūromis, bet apėmė visą procesą. LAT yra konstatavęs, kad perkančioji organizacija, vykdydama viešuosius pirkimus, privalo ne tik tinkamai ir teisėtai siekti viešųjų pirkimų tikslų, bet ir nepažeisti viešųjų pirkimų principų. Ir, nors įstatymų leidėjas, formuluodamas atitinkamas elgesio taisykles, viešuosius pirkimus reguliuojančiuose teisės normose aiškiai neįtvirtino viešųjų pirkimų tikslų ir viešųjų pirkimų principų santykio, tačiau šį santykį galima nustatyti iš sisteminio šių teisės normų aiškinimo.¹⁰² Tai, kad teismai, nagrinėdami ginčus, daug dėmesio skiria viešųjų pirkimų principų reikšmei, parodo šių principų svarbą viešųjų pirkimų teisiniam reguliavimui, jo aiškinimui ir taikymui.

Kalbant apie teisės principus bendrąja prasme, galima teigti, kad viešųjų pirkimų principai yra kildinami iš pagrindinių bendrųjų teisės principų (protingumo, sąžiningumo ir teisingumo) ir tinkamas jų aiškinimas bei taikymas iš esmės reiškia bendrųjų teisės principų pritaikymą viešųjų pirkimų srityje. Pati sąvoka „principas“ reiškia pagrindą, pradmenį. Vartojant šią sąvoką viešųjų pirkimų teisės kontekste, galima teigti, kad Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtinti viešųjų pirkimų principai sudaro įstatymo leidėjo nustatytų elgesio taisyklių, kurių laikymasis yra imperatyvaus pobūdžio, pagrindą.

¹⁰⁰ Ten pat, 3 str. 1 d.

¹⁰¹ Ten pat, 3 str. 2 d.

¹⁰² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2011 m. gegužės 24 d. nutartis civilinėje byloje B. UAB „Specialus autotransportas“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-249/2011.

Viešųjų pirkimų principai nuo bendrųjų teisės principų skiriasi tuo, kad jie turi didelę reikšmę teismams, sprendžiant ginčus dėl viešųjų pirkimų teisėtumo. Šis skirtumas pasireiškia tuo, kad, nesant Viešųjų pirkimų įstatyme nustatytos perkančiosios organizacijos tam tikros elgesio taisyklės, atitinkamas viešųjų pirkimų principas gali būti vienintelis teisės šaltinis, kurio pagrindu gali būti priimtas tam tikras teisinis sprendimas (pavyzdžiui, pirkimų rezultatų panaikinimas). Esant nors vienam viešųjų pirkimų principų pažeidimui, teismas tokį pirkimą gali pripažinti negaliojančiu.¹⁰³

LAT yra nurodęs, kad viešųjų pirkimų principų svarba tiesiogiai yra susijusi su viešuoju interesu. Jo teigimu, Viešųjų pirkimų įstatymu siekiama skatinti kokybišką prekių ir paslaugų, reikalingų užtikrinti viešojo sektoriaus institucijų tinkamą veiklą, įsigijimą, skatinti konkurenciją ir rinkos plėtrą, užtikrinti racionalų valstybės lėšų naudojimą, garantuoti lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principus. Viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas yra neatsiejamas nuo viešojo intereso apsaugos, todėl viešiesiems pirkimams keliami specialūs reikalavimai, o Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos turi būti aiškinamos ir taikomos taip, kad viešasis interesas būtų apgintas.¹⁰⁴

Viešuosius pirkimus reguliuojančių teisės normų ginamo viešojo intereso samprata kildinama iš turiningųjų Viešųjų pirkimų įstatymo tikslų – racionalaus lėšų panaudojimo, konkurencijos ir rinkos plėtros skatinimo, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo principus įgyvendinančių priemonių užtikrinimo¹⁰⁵. Atkreiptinas dėmesys, kad teismai formuoja nuomonę, kad tiek visuomenės interesas tam tikru pirkimo objektu, tiek ir tiekėjų teisė dalyvauti perkančiųjų organizacijų vykdomose viešųjų pirkimų procedūrose, paremti lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principais, yra viešojo intereso objektai. Nei vienas iš šių objektų neturi pirmenybės prieš kitą. Net ir tais atvejais, kai ginčijamas perkančiosios organizacijos sprendimų teisėtumas ir viešasis interesas reikalauja stabdyti viešojo pirkimo procedūras siekiant išvengti nepagrįsto ir neracionalaus lėšų panaudojimo, būtina užtikrinti, kad sprendimai būtų priimami užtikrinant lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų laikymąsi.

Vertinant tai, kad Viešųjų pirkimų įstatymu įtvirtinti viešųjų pirkimų principai yra pagrindinės taisyklės, kurių privalo laikytis perkančioji organizacija, šių principų pažeidimas, vienareikšmiškai reiškia imperatyvių teisės normų pažeidimą. Atsižvelgdamas į tokį viešųjų pirkimų principų pobūdį, LAT nuolat akcentuoja, kad viešųjų pirkimų principų pažeidimas yra

¹⁰³Lietuvos Aukščiausio Teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis civilinėje byloje B. AB „Rytų skirstomieji tinklai“ v. UAB „Sigma Telas“, ir kt., bylos Nr. 3K-3-416/2005.

¹⁰⁴ Ten pat.

¹⁰⁵ Ten pat.

prilyginamas imperatyviųjų nuostatų pažeidimui būtent dėl to, kad šie, kaip ir kitos Viešųjų pirkimų įstatymo imperatyviosios nuostatos, yra susiję su viešojo intereso apsauga. Todėl viešųjų pirkimų principai, kaip ir kitos Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos, turi būti aiškinamos ir taikomos taip, kad būtų apgintas viešasis interesas.

LAT yra nustatęs, kad viešųjų pirkimų principų pažeidimai yra objektyvaus ir absoliutaus pobūdžio. Viešųjų pirkimų principų pažeidimo objektyvumas pasireiškia tuo, kad, konstatuojant pažeidimą, jokios kitos šalutinės aplinkybės (tokios kaip perkančiosios organizacijos atstovų nepatyrimas, jų kaltės laipsnis, žalos dydis ir t.t.) nevaicina jokio vaidmens. Viešųjų pirkimų principų pažeidimų absoliutumas pasireiškia tuo, kad kiekvienas viešųjų pirkimų principų pažeidimas lemia perkančiosios organizacijos veiksmų neteisėtumą, t. y. kiekvienas viešųjų pirkimų principų pažeidimas laikytinas esminiu pažeidimu, o toks pažeidimo nustatymas suponuoja teismų pareigą pripažinti tokius perkančiosios organizacijos veiksmus neteisėtais ir spręsti dėl padarinių (sandorio negaliojimo, restitucijos taikymo ar jos taikymo negalimumo, žalos atlyginimo). Dėl to negalimi atvejai, kad nustatytasis viešųjų pirkimų principų pažeidimas būtų kvalifikuotas kaip neesminis, kartu pripažįstant, kad perkančiosios organizacijos veiksmai yra teisėti¹⁰⁶.

Kalbant apie viešųjų pirkimų principus, kaip apie imperatyviasias Viešųjų pirkimų įstatymo normas, gali susidaryti įspūdis, kad kiekvienu atveju, nustačius viešųjų pirkimų principų pažeidimą, perkančiosios organizacijos sprendimai privalo būti pripažįstami neteisėtais. Tačiau ne kiekvieno pažeidimo atveju teismas konstatuoja perkančiosios organizacijos sprendimų neteisėtumą. Išimtis – turinio viršenybės prieš formą principas, kuris dar vadinamas turininguoju vertinimu. Tai reiškia, kad „viešieji pirkimai neturi būti laikomi išimtinai formaliomis procedūromis, atliekamomis be savo vidinių turiningųjų tikslų (pvz., konkurencijos skatinimo) siekimo.“¹⁰⁷ Tiekėjai neretai skundžia perkančiųjų organizacijų veiksmus, siekdami konstatuoti viešųjų pirkimų teisės normų pažeidimus, kurie yra formalaus pobūdžio. Tokiais atvejais, teismai siekia nustatyti, ar skundžiami perkančiosios organizacijos veiksmai ar sprendimai paveikė tiekėjus, vienam iš kurių suteikdamas daugiau teisių negu kitiems. Jei teismas konstatuoja, kad perkančioji organizacija formaliai pažeidė taisykles, tačiau dėl to nei vienas viešojo pirkimo procedūroje dalyvavęs tiekėjas neįgijo pranašumo, tai tokie pažeidimai nebūtų laikomi esminiais, galinčiais sukelti neigiamų padarinių. LAT yra pasisakęs, kad, nepaisant to, kad viešųjų pirkimų teisinių santykių reglamentavime dominuoja viešajai teisei būdingas imperatyvusis teisinio reguliavimo metodas, tačiau viešieji pirkimai neturi būti vykdomi formaliai, o vykdomos viešojo

¹⁰⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1. “*Teismų praktika*, 2013, 38.

¹⁰⁷ Ten pat.

pirkimo procedūros neturėtų būti vertinamos be savo vidinių turiningųjų tikslų siekimo. Tais atvejais, „kai perkančiosios organizacijos veiksmai, *pro forma* neatitinkantys įstatymo ar konkretaus pirkimo dokumentų nuostatų, nepripažintini viešųjų pirkimų principų pažeidimu, todėl teismų neturi būti kvalifikuojami neteisėtais ir naikinami.“¹⁰⁸ Tačiau turinio viršenybės prieš formą principas, pagal kurį atliekamas tiekėjų veiksmų ir perkančiosios organizacijos sprendimų (turiningasis) vertinimas, turi ribas. Tai reiškia, kad kiekvienu atveju pažeidimai turi būti vertinami individualiai, nes, net ir tais atvejais, kai išoriškai pažeidimas bus toks pats, susiklosčius kitokioms aplinkybėms, turinčioms įtakos dalyvių teisių apimčiai, rezultatas gali būti visai priešingas. Todėl, bet kuriuo atveju, įtarus viešųjų pirkimų principų pažeidimą, turi būti atliktas išsamus tyrimas, visų aplinkybių įvertinimas ir galimų padarinių nustatymas.

Analizuojant Viešųjų pirkimų įstatymo¹⁰⁹ nuostatas, nustatančias viešųjų pirkimų principus ir tikslus, bei Lietuvos teismų praktiką, galima konstatuoti, kad įstatymo leidėjas Viešųjų pirkimų įstatymo teisės normose neatsitiktinai pirmiausia įtvirtino viešųjų pirkimų principus, o tik paskui tikslus. Teismai vienareikšmiškai palaiko nuomonę, kad perkančioji organizacija, vykdydama viešuosius pirkimus, pirmiausia privalo laikytis viešųjų pirkimų principų, tuo pačiu tinkamai siekiant viešųjų pirkimų tikslo.

Įvertinus viešųjų pirkimų principų taikymo ypatumus kilus ginčui, kartu reikia prisiminti, kad pagrindinis viešųjų pirkimų tikslas, įtvirtintas iki 2017 m. liepos 1 d. galiojusioje Viešųjų pirkimo įstatymo redakcijoje¹¹⁰, – viešojo pirkimo-pardavimo sutarties sudarymas, kuris turi patenkinti perkančiosios organizacijos poreikį įsigyti prekes, paslaugas ar darbus, reikalingus jų funkcijų vykdymui. Šio tikslo realizacijai teisės normose buvo įtvirtinti reikalavimai, skirti pasiekti dar vieną tikslą - apginti viešąjį interesą - visuomeninių lėšų naudojimo racionalumą.

Vertinant viešųjų pirkimų principų ir viešųjų pirkimų tikslo (sudaryti sutartį dėl tam tikro objekto (prekių, paslaugų ar darbų) racionaliai panaudojant tam skirtas lėšas) santykį, galima teigti, kad tarp šių dviejų pagrindinių nuostatų nuolat egzistavo konkurencija. Teismų praktikoje ne kartą buvo sprendžiamas klausimas, ar galima konstatuoti, kad perkančioji organizacija racionaliai panaudojo pirkimui skirtas lėšas, jei ji netinkamai vykdė viešojo pirkimo procedūras. Tokiais atvejais, teismui nenustačius viešųjų pirkimų principų pažeidimo, buvo laikoma, kad viešųjų pirkimų tikslas pasiektas¹¹¹. Ir priešingai, nustačius viešųjų pirkimų principų pažeidimus, buvo vienareikšmiškai laikoma, kad pirkimų tikslas nepasiektas, tačiau teismas dėl to atskirai

¹⁰⁸ Ten pat.

¹⁰⁹ 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. 3 str. 1 ir 2 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>

¹¹⁰ Ten pat.

¹¹¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. lapkričio 8 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Endemik“ v. Kupiškio rajono savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-440/2010.

nepasisakydavo, nes perkančiosios organizacijos veiksmų neteisėtumo kvalifikavimui pakakdavo nustatyti viešųjų pirkimų principų pažeidimą¹¹².

Tačiau Lietuvos mokslininkai ne kartą konstatavo, kad nei atitinkamu laikotarpiu galiojusi Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija, nei LAT praktika neatskleidė visų galimų viešųjų pirkimų tikslų. Pavyzdžiui, D. Soloveičiko nuomone „Lietuvos viešųjų pirkimų sistemoje dominuoja sąžiningumo, interesų konflikto ir korupcijos prevencijos, lygiateisiškumo (nediskriminavimo), atskaitomybės ir ypač efektyvumo tikslai.“¹¹³

Vieno tokių jo nurodytų tikslų – viešųjų pirkimų sąžiningumo užtikrinimo užduotis - palai-kyti valstybės baudžiamąją politiką, siekiant eliminuoti korupciją ir „užtikrinti sąžiningumo įgyvendinimą viešųjų pirkimų procese, kuris šiame kontekste suvokiamas kaip viešuosius pirkimus vykdančių ir šiuos procesus organizuojančių, prižiūrinčių bei kontroliuojančių asmenų privačių interesų prevencija.“¹¹⁴

Vienodų galimybių ir tiekėjų lygiateisiškumo tikslas, nors ir dubliuoja lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principus viešuosiuose pirkimuose, tačiau gali būti suprantamas ir kaip tikslas, nes vienas iš pagrindinių viešųjų pirkimų teisės uždavinių – garantuoti tiekėjų lygias galimybes. „Kasdienėje viešųjų pirkimų praktikoje lygiateisiškumas (nediskriminavimas) paprasčiausiai reiškia formalųjį VPI (Viešųjų pirkimų įstatymo – aut. pastaba) ir pirkimo dokumentų nuostatų bei sąlygų, pagal kurias turi būti organizuojamas ir vykdomas viešasis pirkimas, laikymąsi.“¹¹⁵

Dar vienas tikslas – atskaitomybės, kuris suprantamas kaip priemonės, kurios sudaro sąlygas skaidriai ir aiškiai identifikuoti, ar konkrečioje viešųjų pirkimų sistemoje yra laikomasi nustatytų visuotinai pripažintų standartų. Tai reiškia, kad turi būti suinteresuoti asmenys ar subjektai, kuriems aktualu patikrinti viešųjų pirkimų sistemos arba pavienių jos elementų funkcionalumą ir jiems turi būti sudarytos sąlygos. Atskaitomybė, kaip viešųjų pirkimų tikslas, neatsiejamai susijusi su sąžiningumo, interesų konflikto ir korupcijos prevencijos tikslu ir gali būti įgyvendinama per skaidrumo principą.

Ir galiausiai, efektyvumo tikslas, kuris, anot D. Soloveičiko, perkančiajai organizacijai, kuri viešųjų pirkimų būdu siekia įsigyti jos funkcijų atlikimui reikalingas prekes, paslaugas ir darbus yra itin svarbus, nes „vienas iš esminių beveik visų viešųjų pirkimų sistemų tikslų yra pasiekti optimalų kainos ir kokybės santykį perkant mokesčių mokėtojų pinigais,...“¹¹⁶

¹¹² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2012 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Pireka“, UAB „Vėtrūna“ v. VŠĮ Respublikinė Vilniaus universitetinė ligoninė, bylos Nr. 3K-3-43/2012.

¹¹³ Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas.“ *Teisė*, 2014, 91, p.60.

¹¹⁴ Ten pat, p. 44.

¹¹⁵ Ten pat, p. 47.

¹¹⁶ Ten pat, p. 55.

Šiai nuomonei pritaria ir A. Tvaronavičienė, kuri viešąjį pirkimą siūlo vertinti kaip socialinį reiškinį, į kurį „būtina žvelgti plačiau ir vertinti jį kaip sistemą politinių, teisinių ir vadybinių elementų, kurie sujungiami tam, kad būtų pasiekti tokie sistemos keliami tikslai.“¹¹⁷

Tai, kad galimi ir kiti viešųjų pirkimų tikslai, netiesiogiai yra pažymėjęs ir LAT, kurio nuomone, Viešųjų pirkimų įstatymo normų įgyvendinimu siekiama ne tik tinkamos kokybės prekių ir paslaugų, reikalingų valstybės ir savivaldybių darniai ir tinkamai veiklai įsigijimo bei racionalaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo užtikrinimo, bet ir konkurencijos ir rinkos plėtros skatinimo, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo principus įgyvendinančių priemonių garantavimo, atsižvelgiant į kovos prieš korupciją teisės aktų tikslus ir uždavinius.¹¹⁸

2017 m. gegužės 2 d. priėmus Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymą¹¹⁹, šios dvi kategorijos pakito.

Šio įstatymo 1 straipsnio 1 dalimi pirmą kartą buvo nustatytas įstatymo tikslas – „užtikrinti efektyvių ir skaidrių viešųjų pirkimų ir projekto konkursų atlikimą.“¹²⁰ Tačiau anksčiau pagrindiniu viešųjų pirkimų tikslu buvusi nuostata „vadovaujantis šio įstatymo reikalavimais sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią įsigyti perkančiajai organizacijai (atlikti pirkimą įgaliojusiai perkančiajai organizacijai) ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas“¹²¹, buvo ženkliai susiaurinta, nustatant, kad vienas iš siektinų viešųjų pirkimų tikslų – prekėms, paslaugoms ar darbams įsigyti skirtos lėšos turi būti naudojamos racionaliai¹²². Tokiu būdu iš įstatymo buvo eliminuotas aiškiai apibrėžtas, iki tol buvęs pagrindiniu viešųjų pirkimų tikslas, kuriam iš esmės ir yra skirtas šis teisinis reguliavimas, leidžiantis perkančiajai organizacijai įsigyti jos veiklai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus.

Dar iki šio Viešųjų pirkimų įstatymo priėmimo G. Lastauskienė ir R. Rudauskienė atkreipė dėmesį, kad teismai, nagrinėdami viešųjų pirkimų bylas, savo sprendimuose atskirdavo viešųjų pirkimų tikslus nuo viešųjų pirkimų įstatyme suformuluotų viešųjų pirkimų tikslų. Spręsdami ginčus, teismai savo sprendimuose siekdavo nustatyti, ar tikrai buvo siekiama viešųjų pirkimų tikslo, t.y. vadovaujantis įstatymo reikalavimais sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią perkančiajai organizacijai įsigyti reikalingų prekių, paslaugų ar darbų, racionaliai naudojant tam skirtas lėšas. Ir, atsižvelgdami į tai, kad viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas yra tiesiogiai susijęs su

¹¹⁷ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 62. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

¹¹⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1. „Teismų praktika, 2013, 38.

¹¹⁹ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

¹²⁰ Ten pat.

¹²¹ 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. 3 str. 2 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>

¹²² 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327.17 str. 2 d. 1 p. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

viešojo intereso apsauga, aiškindami ir taikydami Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas, kuriomis buvo siekiama „užtikrinti racionalų valstybės biudžeto lėšų naudojimą, kokybišką prekių ir paslaugų, reikalingų užtikrinti valstybės ir savivaldybių darnią ir tinkamą veiklą, gavimą, skatinti konkurenciją ir rinkos plėtrą, garantuoti lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principus, įgyvendinti priemones, atsižvelgiant į Nacionalinės kovos su korupcija programos tikslus ir uždavinius“¹²³ teismai nustatydavo, ar buvo laikomasi viešųjų pirkimų tikslo ir/ar nebuvo padaryta viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų pažeidimo.¹²⁴

Dabar gi, nuo 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojusiam Viešųjų pirkimų įstatyme¹²⁵ nebeliko tiesiogiai nurodyto viešųjų pirkimų tikslo. Paties įstatymo tikslas, nurodytas 1 straipsnio 1 dalyje, – užtikrinti efektyvių ir skaidrių viešųjų pirkimų atlikimą, konkuruoja su pagrindiniais viešųjų pirkimų principais, įtvirtintais šio Viešųjų pirkimų įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje. Kaip G. Lastauskienė ir R. Rudauskienė minėjo anksčiau, jos nesutinka su ta tendencija, kad „viešųjų pirkimų tikslais dažnai įvardijami rezultatai, kurie labiau laikytini viešojo pirkimo principais arba tikslo pasiekimo priemonėmis (uždaviniais, konkretinčiais tikslą ir sukuriančiais prielaidas užsibrėžtam tikslui pasiekti).“¹²⁶ Jų nuomone, viešųjų pirkimų tikslais neturėtų būti įvardijami viešųjų pirkimų principai, kurie turėtų būti privalomo elgesio modeliais perkančiosioms organizacijoms ir atskaitos taškais viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūrą vykdančioms institucijoms.¹²⁷ Pritardama šiai nuomonei, šio darbo autorė teigia, kad, siekiant atskleisti viešųjų pirkimų principų turinį, būtinas didesnis aiškumas, nurodant kokio tikslo siekiama vienu ar kitu principu ir nustatant, kokia yra kiekvieno jų raiškos forma. Nuo 2017 m. liepos 1 d. galiojančioje Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje nebelikus aiškiai apibrėžto viešųjų pirkimų tikslo, o įstatymu nustatytam tikslui (užtikrinti skaidrius ir efektyvius viešuosius pirkimus¹²⁸) dubliuojant viešųjų pirkimų principus, kyla klausimas, ar tikrai bus tinkamai apginamas pagrindinis viešųjų pirkimų tikslas, kuriam iš esmės ir skirtas šis teisinis reguliavimas, t. y. teisės normomis sureguliuoti viešojo sektoriaus institucijų teisę įsigyti joms pavestų funkcijų atlikimui reikalingas prekes, paslaugas ir darbus? Ar tikrai bus išlaikyta pusiausvyra tarp perkančiųjų organizacijų diskrecijos teisės įsigyti prekes, darbus ir paslaugas, kurios labiausiai atitiktų jų poreikius, ir Viešųjų pirkimų

¹²³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2008 m. balandžio 8 d. nutartis civilinėje byloje UAB „*Observis*“ v. *Kauno miesto savivaldybė*, bylos Nr. 3K-3-222/2008.

¹²⁴ Lastauskienė, G. ir R. Rudauskienė. „Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėją saistantis principas.“ *Teisė*, 2015, 96: 71-95

¹²⁵ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

¹²⁶ Lastauskienė, G. ir R. Rudauskienė. „Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėją saistantis principas.“ *Teisė*, 2015, 96, p. 73.

¹²⁷ Ten pat, p. 74.

¹²⁸ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. 1 str. 1 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

įstatymo nustatytų tikslų, kurie išimtinai koreliuoja su viešųjų pirkimų principais? Žinant tą aplinkybę, kad perkančiosios organizacijos, baimindamosi viešųjų pirkimų pažeidimų, ir iki šiol dažnai formalizuodavo viešųjų pirkimų vykdymo procedūras, egzistuoja didelė tikimybė, kad daugės atvejų, kai joms siekiant ir toliau formaliai įgyvendinti Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus, nukentės jų veikai reikalingų įsigyti prekių, paslaugų ir darbų kokybė. Kaip konkrečiai teismai spręs viešųjų pirkimų bylas įsigaliojus aukščiau aptartoms Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatoms, šiandien prognozuoti sudėtinga, nes darbo rengimo metu šio pobūdžio bylų sprendimų dar nebuvo.

Šio darbo dalies tikslas nebuvo išsami viešųjų pirkimų tikslų ir viešųjų pirkimų principų tarpusavio santykio analizė. Ši tema buvo paliesta tik ta dalimi, kuri leido aiškiau matyti perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų interesų konfliktą, sukeltą viešųjų pirkimų ginčus.

Vertinant pateiktą medžiagą, galima konstatuoti, kad perkančioji organizacija, organizuodama ir vykdydama viešojo pirkimo procedūras, turi užtikrinti ne tik Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų vykdymą, bet ir aiškiai suvokti, kad jos dalyvavimas viešųjų pirkimų procese yra daug sudėtingesnis. Įstatymo leidėjas Viešųjų pirkimų įstatymo normose neapibrėžė aiškaus viešųjų pirkimų principų ir tikslų santykio, nors aiškesnis šio santykio reglamentavimas galbūt padėtų perkančiosioms organizacijoms geriau suprasti įstatymo leidėjo tikruosius ketinimus ir leistų joms taikyti įstatymo nuostatas platesne, o ne tokia formalizuota prasme bei padėtų išvengti bent dalies viešųjų pirkimų teisės normų pažeidimų. Dabar, siekiant tinkamai vykdyti Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus, reikia ne tik puikiai išmanyti Viešųjų pirkimų įstatymu įtvirtintas normas, bet ir studijuoti Lietuvos ir Europos Teisingumo teismų praktiką, domėtis pokyčiais, kurių šioje srityje itin gausu, todėl nemažai daliai perkančiųjų organizacijų, turinčių ribotus žmogiškuosius išteklius, toks uždavinys yra pernelyg sudėtingas.

LAT formuojama teismų praktika taip pat parodo, kad egzistuoja glaudus tarpusavio ryšys tarp Viešųjų pirkimų įstatymo normų, viešųjų pirkimų principų ir kitų viešųjų pirkimų tikslų ir jų įtaka ginčų atsiradimui yra labai didelė. Tai reiškia, kad tikslų ir/ar principų pažeidimas viešojo pirkimo proceso metu yra pakankamas pagrindas kilti perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų interesui konfliktui ir atsirasti ginčui dėl perkančiųjų organizacijų veiksmų ir sprendimų teisėtumo.

Kartu galima būtų teigti, kad aiškesnis viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas padėtų viešuosius pirkimus vykdančioms asmenims priimti pagrįstus ir teisėtus sprendimus, kas leistų sumažinti viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę.

2.3. Perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo užtikrinimo efektyvumo problemos

2.3.1. Efektyvumo principo reikšmė viešųjų pirkimų ginčų sprendimui

ES direktyvose, kurios remiasi ir Teisingumo Teismo praktika, akcentuojama, kad tiekėjų teisių ir teisėtų interesų gynība turi būti greita ir efektyvi. „Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad būtų sudarytos galimybės pasinaudoti veiksmingomis ir skubiomis teisės gynimo priemonėmis perkančiosioms organizacijoms ir subjektams priėmus sprendimus...“¹²⁹

Pagrindinius tiekėjų teisių gynimo klausimus reglamentuojančios ES direktyvos 2007/66/EB¹³⁰ tikslas – sukurti tokias sąlygas, kurios leistų tiekėjams „veiksmingai ginti savo teises ir teisėtus interesus, susijusius su viešųjų pirkimų procedūromis, kai perkančiosios organizacijos nesilaiko viešųjų pirkimų principų: lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo, taip pažeisdamos tiek ES, tiek valstybių narių teisės aktus, reglamentuojančius viešųjų pirkimų procesus.“¹³¹ Šios ES direktyvos pagrindą sudaro su tiekėjų teisių apsauga tiesiogiai susiję efektyvumo, nediskriminavimo ir procedūrinės autonomijos principai.¹³²

Efektyvumo principo įgyvendinimas valstybėms narėms nustato pareigą užtikrinti, kad jos dės maksimalias pastangas, siekdamas užtikrinti, kad perkančiųjų organizacijų priimti sprendimai, kuriais galimai buvo pažeisti tiekėjų teisės ir teisėti interesai, bus skubiai peržiūrėti, o nustatyti pažeidimai veiksmingai pašalinti. Esant didelei viešųjų pirkimų vykdymo procedūrų pažeidimų tikimybei, siekiama ne tik veiksmingesnio viešųjų pirkimų ginčų sprendimo, nustatant tokias teises priemones, kurios įgalintų kaip galima greičiausiai ir veiksmingiausiai pašalinti esamą arba galimą tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, bet ir paprastesnio ir efektyvesnio viešųjų pirkimų vykdymo, galinčio sumažinti pažeidimų atsiradimo riziką. Šios ES direktyvos kontekste nediskriminavimo principo paskirtis – užtikrinti, kad perkančiosios organizacijos atliktų tik tokius veiksmus ir priimtų tik tokius sprendimus, kurie nediskriminuotų tiekėjų. Įtvirtintas procedūrinės autonomijos principas suteikia valstybėms narėms diskrecijos teisę pačioms pasirinkti viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemą ir būdus, tačiau juos nustatydamas, valstybės narės privalo užtikrinti tiekėjų pažeistų teisių gynėbos veiksmingumą ir efektyvumą.

¹²⁹ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹³⁰ Ten pat.

¹³¹ Soloveičikas, D. „Tam tikri viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo aspektai pagal ES ir Lietuvos teisę.“ Vakarai.lt. 2008. <http://www.vakarai.lt/article.php?id=136> [2018-03-17]

¹³² Ten pat.

Dėl dažnų viešųjų pirkimų vykdymo procedūrų pažeidimų, kurių pagrindu ir kyla viešųjų pirkimų ginčai, ES direktyvomis siekiama supaprastinti patį viešųjų pirkimų procesą, nes tai vienas iš būdų siekti jo vykdymo efektyvumo. Tačiau Lietuvoje rengiant paskutinį Viešųjų pirkimų įstatymo¹³³ projektą, nors ir buvo numatyta supaprastinti viešųjų pirkimų vykdymą, padidinti jų lankstumą, viešųjų išlaidų efektyvumą,¹³⁴ tačiau buvo pasirinktas griežtesnis reguliavimas, nei to reikalauja ES teisė. Būtina konstatuoti, kad sudėtingas viešųjų pirkimų vykdymo procesas lemia ir didesnę viešųjų pirkimų reikalavimų pažeidimų tikimybę, kas, atitinkamai, mažina viešųjų pirkimų efektyvumą.

Esant sudėtingam ir, ypač, formalizuotam viešųjų pirkimų teisiniam reglamentavimui, viešųjų pirkimų efektyvumui neigiamą įtaką daro ir viešųjų pirkimų procedūras vykdančių asmenų kvalifikacijos, žinių ir patirties stoka. Nors LAT yra akcentavęs, kad viešųjų pirkimų pažeidimo objektyvumas pasireiškia tuo, kad jo pripažinimui konstatuoti nesvarbios tokios aplinkybės, kaip perkančiosios organizacijos atstovų nepatirtis ir kaltės laipsnis¹³⁵, tačiau reikia pripažinti tą faktą, kad nereti atvejai, kad, būtent, dėl šios priežasties yra priimami sprendimai, pažeidžiantys tiekėjų teises ir teisėtus interesus, kas, atitinkamai, sudaro prielaidą kilti viešųjų pirkimų ginčams.

2.3.2. Alternatyvių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų apžvalga ir jų taikymo problemos

Ilgas ir sudėtingas perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų ginčų nagrinėjimo procesas neretai diskredituoja pačią viešųjų pirkimų proceso efektyvumo idėją ir verčia mokslininkus ieškoti efektyvesnių ir veiksmingesnių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų. Siekiant šio tikslo buvo analizuojamos galimybės viešųjų pirkimų ginčų sprendimui pasitelkti tokius būdus, kaip taikinimo, derybų ir mediacijos procedūras, analizuojamos galimybės sudaryti taikos sutartis ar spręsti viešųjų pirkimų ginčus arbitraže.

Vertinant tiekėjų teisių ir teisėtų interesų gynimo reglamentavimą ES lygmenyje, galima teigti, kad perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūra yra pakankamai standartizuota ir nenumato valstybėms narėms didelės pasirinkimo laisvės. Nustatydamą perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros sistemos pasirinkimo galimybes, ES direktyva 2007/66/EB¹³⁶

¹³³ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

¹³⁴ 2016 m. spalio 20 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/aca64590968a11e68adcd1bb2f432d1?ifwid=-fa58h5cmg>

¹³⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1. *Teismų praktika*, 2013, 38.

¹³⁶ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų

leidžia tiekėjo pretenziją nagrinėti perkančiajai organizacijai, jei, valstybės narės pasirinkimu, jos sprendimą tiekėjas galės apskusti administracinei institucijai ir (arba) teismui, t. y. numato galimą dviejų arba trijų pakopų viešųjų pirkimų ginčų, susijusių su viešųjų pirkimų procedūrų vertinimu, nagrinėjimo sistemą. Tai reiškia, kad ES teisės aktai nesuteikia valstybėms narėms galimybės savarankiškai pasirinkti kitokių perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros būdų, padedančių spręsti viešųjų pirkimų ginčus, atsiradusius viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo metu, tačiau leidžia pačioms valstybėms narėms pasirinkti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, savo nuožiūra nustatant administracinę instituciją, kuri, kaip galutinė instancija, nagrinės šiuos ginčus. Šią nuomonę netiesiogiai patvirtina D. Soloveičikas, nagrinėjęs viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinumą galimybes. Jo teigimu, tarptautiniai dokumentai „nenumato komercinio arbitražo kaip institucijos (forumo), kuriai gali būti patikėta nagrinėti ir spręsti ginčus dėl viešojo pirkimo procedūrų. Atvirkščiai, < ... > komercinis arbitražas neužtikrintų reikalaujamo efektyvumo principo įgyvendinimo, taip pat reikalaujamų procedūrų adekvatumo siekiamam rezultatui (visa apimančiam tiekėjų teisių gynimui).“¹³⁷

Šį klausimą itin išsamiai išanalizavo A. Tvaronavičienė¹³⁸. Ji atkreipė dėmesį, kad ES direktyvų reikalavimai yra privalomi tarptautinių pirkimų procedūrų vykdymo metu, tačiau supaprastintų pirkimų atvejais valstybės narės turi teisę savarankiškai pasirinkti perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūras, nusimatyti alternatyvius viešųjų pirkimų ginčų sprendimų būdus ir juos „inkorporuoti į supaprastintų pirkimų sprendimo procesus.“¹³⁹ Tačiau siekiant įgyvendinti tokias galimybes, jos nuomone, reikėtų įvertinti tam tikras aplinkybes, kurios riboja alternatyvių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų taikymą nacionalinėje teisėje. Visų pirma, ES teisinis reguliavimas ir Teisingumo Teismo praktika nepalaiko tokių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų, kurie nenumatyti ES direktyvose. „Alternatyvus ginčų sprendimas ir perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūros, numatytos ES teisės ir plačiai interpretuotos ETT praktikoje, neturi sąlyčio taškų dėl skirtingų šių procedūrų tikslų ir prigimties.“¹⁴⁰ Problema gali tapti ir alternatyvių ginčų sprendimo būdų ir viešųjų pirkimų principų suderinamumo klausimai. Ir nors, jos nuomone, alternatyvių ginčų sprendimo būdai supaprastintų viešųjų pirkimų procedūrose iš esmės yra galimi, tačiau praktinės jų taikymo galimybės yra itin ribotos. „Viešųjų pirkimų peržiūra yra teisiamąjo pobūdžio procedūra, skirta ES teisės pažeidimų

pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹³⁷Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinumą problema.“ *Teisė*, 2010, 75: 35-54, p. 47.

¹³⁸ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ *Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas*, 2015, p. 105-110. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

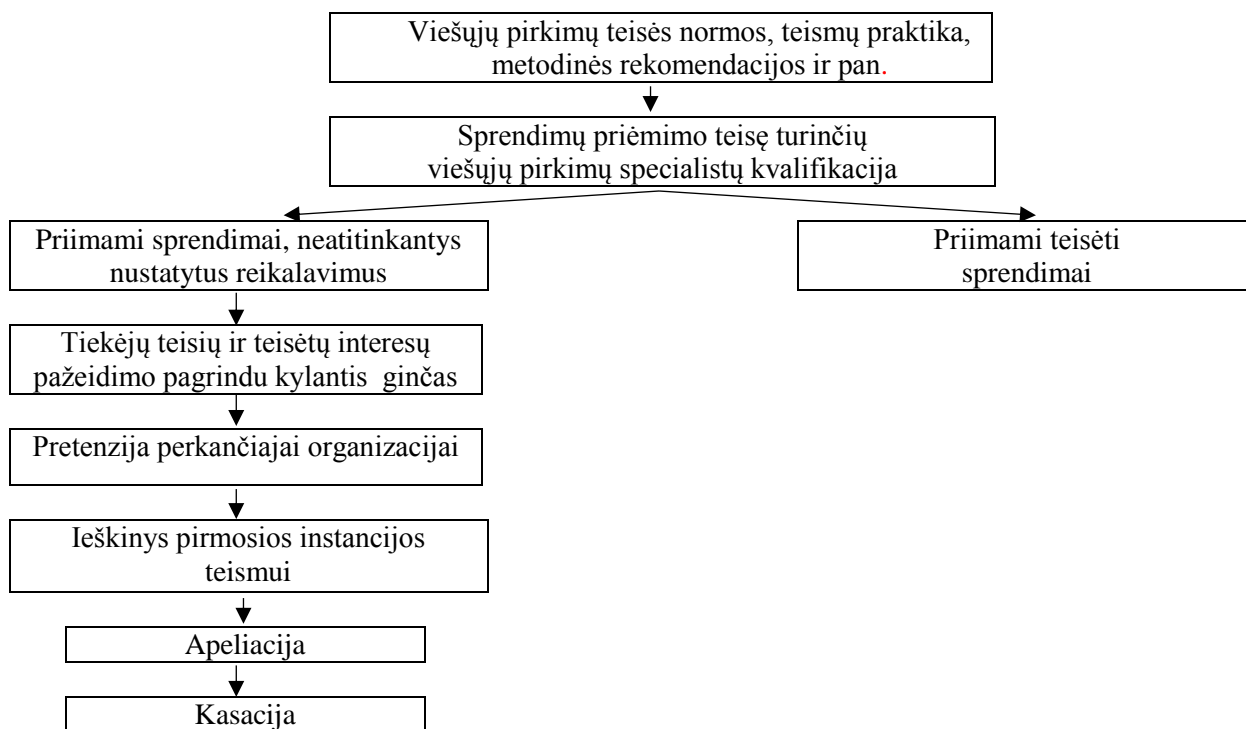
¹³⁹Ten pat, p. 105.

¹⁴⁰Ten pat, p. 110.

prevencijai, o AGS (alternatyvus ginčų sprendimas – autorės pastaba) orientuotas į taikaus, abiejų šalių interesus atitinkančio sprendimo paiešką.¹⁴¹

Taigi, galima teigti, kad Lietuva nuosekliai renkasi griežtesnį reguliacinį požiūrį į viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą, todėl galiojantis teisinis reglamentavimas eliminuoja alternatyvių viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdų taikymo galimybes. Tokių ribotų galimybių kontekste siekiant viešųjų pirkimų ginčų sprendimo efektyvumo, būtina ne tik analizuoti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemų privalumus ir trūkumus, nustatant jų taikymo galimybes Lietuvoje, bet ir vertinti priežastis, sudarančias prielaidas atsirasti tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimams, kurių pagrindu kyla viešųjų pirkimų ginčai.

Vertinant šias aplinkybes, reikia pažymėti, kad lemiamą įtaką viešųjų pirkimų efektyvumui daro perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumas. Viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo metu sprendimo priėmimas, nesilaikant viešųjų pirkimų vykdymui keliamų reikalavimų, suponuoja tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimo tikimybę, kas, atitinkamai, sukuria prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčui ir ilgina viešųjų pirkimų proceso trukmę (1 pav.) Praktika rodo, kad sprendimo teisėtumą didžiają dalimi lemia sprendimų priėmimo teisę turinčių viešųjų pirkimų proceso dalyvių kvalifikacija:



1 pav. Perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įtaka viešųjų pirkimų ginčų efektyvumui

¹⁴¹ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p.105. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

2.3.3. Žmogiškųjų gebėjimų įtaka perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimui teisėtumui

Darbo metu analizuojant surinktą medžiagą, ne kartą buvo konstatuota, kad viešųjų pirkimų vykdymas yra sudėtingas, nuolat kintantis, specialių žinių ir atitinkamos patirties reikalaujantis procesas. Valstybės kontrolė, analizuodama auditų metu nustatytų viešųjų pirkimų pažeidimų priežastis¹⁴², atkreipė dėmesį, kad didėjantis perkančiųjų organizacijų skaičius „apsunkina viešųjų pirkimų vykdymo procesą, dėl to didėja pažeidimų rizika ir trukdoma pasiekti norimų rezultatų: racionaliai naudoti lėšas, didinti pirkimų skaidrumą ir veiksmingumą, tiekėjų konkurenciją.“¹⁴³ Kiekviena tokia perkančioji organizacija privalo užtikrinti, kad jos vykdomi viešieji pirkimai atitiktų viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus ir atsako už viešųjų pirkimų vykdymo metu atliktų veiksmų ir priimtų sprendimų teisėtumą. „Didėjančios viešųjų pirkimų apimtys, nuolat besikeičianti teisinė bazė reikalauja aukštos kvalifikacijos specialistų.“¹⁴⁴ Nepaisant perkančiosios organizacijos dydžio, finansinių pajėgumų bei žmogiškųjų resursų galimybių, viešųjų pirkimų procedūras vykdančias asmenys atsako už tinkamą viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų vykdymą ir tam tikslui privalo ne tik puikiai išmanyti Viešųjų pirkimų įstatymu įtvirtintas normas, bet ir studijuoti Lietuvos ir Europos Teisingumo teismų praktiką, domėtis pokyčiais, kurių viešųjų pirkimų srityje itin gausu.

Valstybės kontrolė taip pat konstatavo, kad viena iš viešųjų pirkimų pažeidimų, kurių pagrindu atsiranda tiekėjų teisių pažeidimų tikimybė, priežasčių – „perkančiosios organizacijos turi ribotas darbuotojų, tiesiogiai dirbančių su viešaisiais pirkimais, galimybes.“¹⁴⁵ Nors ir skiriamos lėšos pirkimus vykdančių darbuotojų kvalifikacijos kėlimui, tačiau reikiamos kompetencijos specialistų nepakanka, nes darbo rinkoje tokių specialistų pasiūlos praktiškai nėra.¹⁴⁶

Šiai Valstybės kontrolės išvadai antrina VPT. Šios tarnybos 2017–2019 metų strateginiame veiklos plane¹⁴⁷ nustatyta, kad „didėjančios viešųjų pirkimų apimtys, besikeičianti viešųjų pirkimų teisinė bazė reikalauja aukštos kvalifikacijos specialistų. Jų trūkumas juntamas visose viešųjų pirkimų sistemos grandyse. Tačiau darbo rinkoje viešųjų pirkimų specialistų pasiūlos beveik nėra,

¹⁴² „Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai, nustatomi atliekamų valstybinių auditų metu.“ Valstybės kontrolė. 2016 m. gegužės 3 d. https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/VP-pazeidimai.pdf [žiūrėta 2018-03-19]

¹⁴³ Ten pat.

¹⁴⁴ „Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai, nustatomi atliekamų valstybinių auditų metu.“ Valstybės kontrolė. 2016 m. gegužės 3 d. https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/VP-pazeidimai.pdf [žiūrėta 2018-03-19]

¹⁴⁵ Ten pat.

¹⁴⁶ Ten pat.

¹⁴⁷ VPT 2017 – 2019 metų strateginis veiklos planas. <https://vpt.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [2018-03-19]

jų nerengia ir šalies aukštosios mokyklos.¹⁴⁸ Atkreiptinas dėmesys, kad dar VPT 2008-2010 metų strateginiame veiklos plane¹⁴⁹ buvo keliamos analogiškos, su perkančiųjų organizacijų darbuotojų kvalifikacija, susijusios problemos, todėl galima teigti, kad per 10 metų jos taip ir nebuvo išspręstos. Ir nors VPT rengia viešųjų pirkimų specialistų kvalifikacijos kėlimo programas, rengia ir skelbia mokomąją medžiagą, organizuoja mokymus, konsultuoja viešųjų pirkimų klausimais, tačiau tokių mokymų ir konsultacijų poreikis – didžiulis, o VPT galimybės per mažos.¹⁵⁰

2016 m. VPT pakeitė konsultavimo taktiką, įpareigodama perkančiųjų organizacijų paklausimus dėl VP vykdymo teikti raštu. Rezultatas – konsultacijų poreikis išaugo 4,5 karto (t. y. 2015 m. VPT suteikė 1030 konsultacijų, 2016 m. – 4663 konsultacijas).¹⁵¹

2017 m. E. Sakalauskaitė atliko išsamų tyrimą¹⁵², kuriame analizavo ir perkančiųjų organizacijų darbuotojų, kurie vykdo viešuosius pirkimus, kvalifikacijos lygį bei problemas, su kuriomis jie susiduria vykdydami viešųjų pirkimų procedūras. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad didžiojoje dalyje perkančiųjų organizacijų viešuosius pirkimus vykdo nuo 1 iki 3 darbuotojų (vykdant tarptautinius pirkimus – 61,76 proc. perkančiųjų organizacijų; supaprastintus pirkimus – 82,4 proc.; mažos vertės pirkimus – 85,3 proc. perkančiųjų organizacijų). Didžioji dalis viešuosius pirkimus vykdančių darbuotojų turi aukštąjį išsilavinimą (vykdantys tarptautinius pirkimus – 82,4 proc. darbuotojų; supaprastintus pirkimus – 88,2 proc.; mažos vertės pirkimus – 88,24 proc. darbuotojų). Todėl buvo konstatuota, kad viešųjų pirkimų procedūrų vykdymas yra pavedamas aukštos kvalifikacijos darbuotojams. Tačiau šių darbuotojų specializacija – labai įvairi. Jei tarptautinių pirkimų vykdymui didžiąja dalimi pasitelkiami darbuotojai, turintys teisininko (32,35 proc.) ir ekonomisto (35,29 proc.) išsilavinimą, tai supaprastintų pirkimų vykdymo atvejais – teisininkai sudaro 20,6 proc., ekonomistai – 14,7 proc., o mažos vertės pirkimų vykdymo atveju – šios srities specialistų – po 11,76 proc. Tai rodo, kad supaprastintus ir mažos vertės pirkimus dažniausiai vykdo įvairiausių specializacijų darbuotojai, kurių įgytos žinios gali neturėti jokio ryšio su viešaisiais pirkimais (pavyzdžiui, agronomai, teologai, filologai, dantų technikai, ikimokyklinio ugdymo specialistai ir pan.). Vertinant kvalifikacijos kėlimo poreikį viešųjų pirkimų srityje, tyrimo metu buvo konstatuota, kad 82,4 proc. darbuotojų, vykdančių tarptautinius pirkimus, nuolat kelia kvalifikaciją. Tuo tarpu supaprastintus pirkimus atliekančių darbuotojų tarpe kompetencijos ugdymu rūpinasi 41,2 proc. darbuotojų, o vykdančių mažos vertės pirkimus

¹⁴⁸Ten pat.

¹⁴⁹VPT 2008 – 2010 metų institucijos strateginis veiklos planas. <https://vpt.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [2018-03-19]

¹⁵⁰Ten pat.

¹⁵¹Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [2018-03-20]

¹⁵²Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 185 – 210. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

– tik 35,3 proc. darbuotojų. Tyrimo metu taip pat buvo konstatuota, kad daliai darbuotojų kvalifikacijos kėlimo aspektas nėra aktualus, nes, jų nuomone, jiems jos pakanka. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad tyrimo autorė, analizuodama, kokius procedūrinius tarptautinių pirkimų pažeidimus perkančiose organizacijose dažniausiai nustato VPT, nurodė, kad dėl viešųjų pirkimų teisės normų taikymo neaiškumo daugiau kaip pusėje perkančiųjų organizacijų, vykdančių tarptautinius pirkimus, buvo nustatyti pažeidimai¹⁵³. Mažiau pažeidimų nustatoma supaprastintus ir mažos vertės pirkimus vykdančiose perkančiose organizacijose, tačiau tai, greičiausiai, nėra susiję su tinkamu viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, o to priežastis – VPT daugiau dėmesio skiria ir dažniau tikrina didelės vertės pirkimus vykdančias perkančiąsias organizacijas.

Tyrimo¹⁵⁴ autorės teigimu, nemaža dalis perkančiųjų organizacijų susiduria su viešųjų pirkimų procedūrų taikymo problemomis, dėl ko gali būtų pažeidžiamos viešųjų pirkimų teisės normos. Jos apklaustos perkančiosios organizacijos nurodė, kad daugiausia sunkumų kyla „dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo trūkumų, viešųjų pirkimų procedūrų sudėtingumo, atsakingų asmenų kompetencijos stokos arba kompetentingų asmenų nebuvimo organizacijose, perkančiųjų organizacijų interesų gynimo poreikio, komunikacijos tarp tiekėjų, perkančiųjų organizacijų ir Viešųjų pirkimų tarnybos tobulinimo, vartotojų poreikių tyrimo ir pan.“¹⁵⁵ Taigi, galima daryti išvadą, kad perkančiųjų organizacijų darbuotojų kvalifikacija nėra pakankama jų priimamų viešųjų pirkimų sprendimų teisėtumui užtikrinti. Atkreiptinas dėmesys, kad tyrimo metu buvo nustatyta, kad galimybė kelti kvalifikaciją dažniausiai naudojami tarptautinius pirkimus atliekantys specialistai. Tačiau tai, tikriausiai, nereiškia, kad supaprastintus ir mažos vertės pirkimus vykdančių perkančiųjų organizacijų darbuotojai nesinaudoja kvalifikacijos kėlimo galimybėmis dėl to, kad jie gerai išmano viešųjų pirkimų vykdymą. Didesnė tikimybė, kad šių darbuotojų kvalifikacijos kėlimo galimybės yra ribotos dėl perkančiųjų organizacijų nepakankamų finansinių resursų. Šią išvadą netiesiogiai patvirtina ir Valstybės kontrolė, kuri konstatavo, kad „perkančiosios organizacijos yra skirtingo dydžio ir finansinių pajėgumų,... >“,¹⁵⁶ todėl didėjančios viešųjų pirkimų apimtys, nuolatinė teisinės bazės kaita didina perkančiųjų organizacijų sąnaudas darbuotojų mokymams, seminarams, kurie praktiškai visi yra mokami, lėšos naudojamos ir perkant ekspertų paslaugas, kai neužtenka reikiamų specialistų, o visa tai verčia mažas perkančiąsias organizacijas riboti tokios pagalbos gavimo galimybes.¹⁵⁷

¹⁵³Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 189. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

¹⁵⁴ Ten pat.

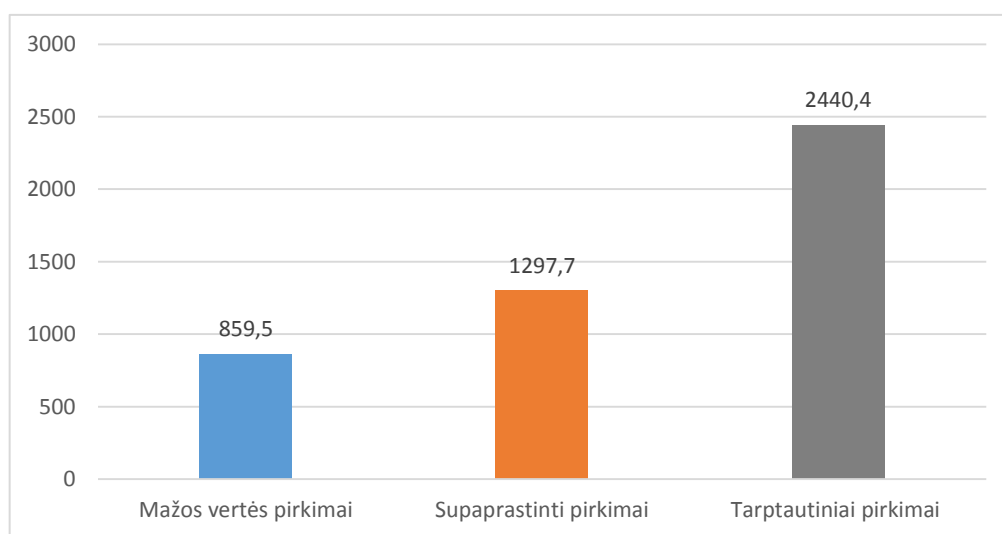
¹⁵⁵ Ten pat, p. 203

¹⁵⁶ „Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai, nustatomi atliekamų valstybinių auditų metu.“ Valstybės kontrolė. 2016 m. gegužės 3 d. https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/VP-pazeidimai.pdf [žiūrėta 2018-03-19]

¹⁵⁷ Ten pat.

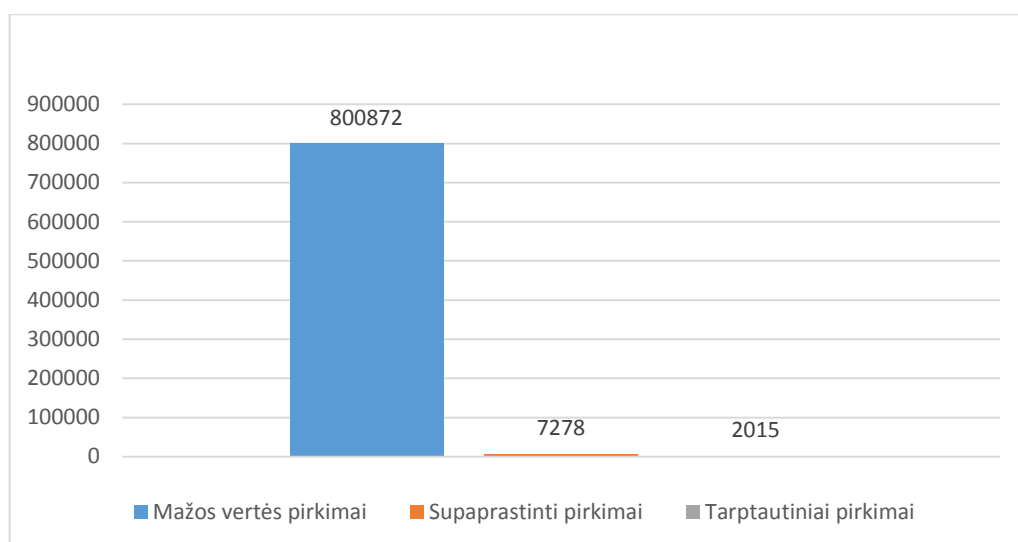
Atkreiptinas dėmesys, kad, nepriklausomai nuo pirkimų vertės, privalomų atlikti procedūrų ir pirkimo įforminimo dokumentų skaičius yra pakankamai didelis. Tačiau, skirtingai, nuo tarptautinius pirkimus vykdančių perkančiųjų organizacijų, kuriose pirkimus vykdo atskiri Viešųjų pirkimų skyriai, mažos perkančiosios organizacijos dažnai neturi specialisto, kurio kompetencija viešųjų pirkimų srityje būtų pakankama. Be to dažni ir atvejai, kai šiuos pirkimus vykdo darbuotojai, kurie atlieka ir kitas, su viešaisiais pirkimas, nesusijusias funkcijas. Tokie darbuotojai paprastai neturi nei pakankamai laiko, nei galimybių domėtis viešųjų pirkimų teisės aktų naujovėmis, studijuoti teismų praktiką, susipažinti su VPT metodinėmis rekomendacijomis bei kitomis naujovėmis, jau nekalbant apie tai, kad jas analizuoti ir taikyti praktikoje.

Be abejo, galima būtų teigti, kad negalima lyginti tarptautinių, supaprastintų ir mažos vertės pirkimų apimčių, tačiau, vertinant ne pirkimų vertes (2 pav.), o atliktų pirkimų skaičių (3 pav.), kyla pagrįstas klausimas, kiek procedūrinių sprendimų priima tarptautinius pirkimus atliekantys specialistai ir kiek jų priima supaprastintus ir mažos vertės pirkimus vykdančios darbuotojai. Jei kartu vertintume ir jų kvalifikacijų skirtumus, galima būtų daryti išvadą, kad ta aplinkybė, kad daugiausia procedūrinių sprendimų priima nepakankamos kvalifikacijos darbuotojai, yra viena pagrindinių priežasčių, įtakančių viešųjų pirkimų reikalavimų pažeidimus, kurių pagrindu ir atsiranda prielaidos kilti viešųjų pirkimų ginčams.



2 pav. 2016 m. atliktų viešųjų pirkimų vertė (mln. eurų)¹⁵⁸

¹⁵⁸Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [2018-03-20]



3 pav. 2016 m. atliktų viešųjų pirkimų skaičius¹⁵⁹

E. Sakalauskaitės tyrimo¹⁶⁰ metu, tiek tarptautinius, tiek supaprastintus, tiek mažos vertės pirkimus vykdančios perkančiosios organizacijos teigė, kad nėra aiškaus reguliavimo, trūksta metodikos, pasigendama konkretnės pagalbos iš VPT, netenkina ilgas jos teikiamų konsultacijų laikas.

Viešųjų pirkimų įstatymo¹⁶¹ 95 straipsniu nustatyta VPT kompetencija. Įstatymu jai pavesta teikti metodinę pagalbą, rengti rekomendacijas ir gaires Viešųjų pirkimų įstatymo taikymo ir įgyvendinimo, taip pat pirkimų planavimo ir jų atlikimo klausimais, mokyti perkančiąsias organizacijas ir organizuoti jų mokymą, neatlygintinai jas ir konsultuoti Viešųjų pirkimų įstatymo taikymo klausimais.¹⁶²

Pagal pateiktą 2016 m. veiklos ataskaitą¹⁶³, vykdydama šias funkcijas, VPT 2016 m. perkančiosioms organizacijoms organizavo 3 seminaro ciklus, kuriuose dalyvavo 1110 perkančiųjų organizacijų specialistų. 2015 m. perėjus prie naujų konsultavimo formų, 2016 m. buvo surengta 12 mokymų regionuose, įvyko 5 Atvirų durų dienos renginiai tikslinėms grupėms aktualiomis temomis (perkančiosioms organizacijoms - ataskaitų teikimo klausimais, Viešųjų pirkimų įstatymo taikymo klausimais; tiekėjams - dėl viešųjų pirkimų praktikoje kylančių klausimų ir problemų). Pagal vertinimo išvadas, dažniausias perkančiųjų organizacijų klaidas ir

¹⁵⁹ Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [2018-03-20]

¹⁶⁰ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 185-210. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

¹⁶¹ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

¹⁶² Ten pat, 95 str. 1 d. 4 p.

¹⁶³ Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [2018-03-20]

gaunamus paklausimus VPT parengė mokomąją medžiagą: 7 gerąsias patirtis, klausimus ir atsakymus, 20 atmintinių, infografikų, 1 animuotą mokomąją medžiagą.

Tačiau reikia konstatuoti, kad nuolatinė viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų kaita, atsinaujinanti teismų praktika, VPT rengiamos metodinės rekomendacijos dėl konkrečių procedūrų, naujos standartinių pirkimų dokumentų formos sukuria situaciją, kad perkančiosios organizacijos turi užtikrinti nuolatinį savo specialistų kvalifikacijos kėlimą. „<... įgyvendinant Viešųjų pirkimų įstatymą perkančiosioms organizacijoms ir tiekėjams neretai kyla sunkumų būtent dėl to, kad nuolat kinta viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas, o įstatymas tampa neaiškus ir painus net ir teisės specialistams. < ... > Tokioms įstatymo įgyvendinimo problemoms šalinti trūksta tęstinių metodinių ir dalykinių Viešųjų pirkimų tarnybos darbų.“¹⁶⁴

Be abejo, galima kalbėti apie privačių subjektų teikiamas mokymų ir konsultavimo paslaugas, tačiau šios paslaugos iš perkančiųjų organizacijų reikalauja ne tik papildomų finansinių išteklių, bet ir neužtikrina mokymų nuoseklumo, nesuteikia garantijų, kad seminarų metu pateikiama medžiaga atitinka naujausius ne tik teisės aktų, bet ir teismų praktikos ar VPT metodikų ir išaiškinimų pasikeitimus.

Siekiant užtikrinti reikiamą viešuosius pirkimus vykdančių specialistų kvalifikacijos lygį, būtina ieškoti galimybių sukurti nuolatinę ir nuoseklią kvalifikacijos kėlimo ir specialistų pasirengimo vykdyti viešuosius pirkimus vertinimo sistemą (pavyzdžiui, įvadinis ir periodinis viešųjų pirkimų specialistų atestavimas), įdiegti efektyvias informacines priemones, kuriose paprastai ir aiškiai būtų pateikiamos naujovės, susijusios su viešaisiais pirkimais (pavyzdžiui, VPT internetinėje svetainėje vienoje vietoje paprastai ir aiškiai pateikiant kiekvieno mėnesio naujovių santrauką, apibendrinančią to mėnesio teisės aktų pakeitimus, teismų praktiką ir pagrindinius jos akcentus, pačios VPT parengus išaiškinimus ir jų praktinio taikymo pavyzdžius).

Apibendrinant galima teigti, kad ES teisė įpareigoja valstybes nares užtikrinti teikėjų teisių ir teisėtų interesų gynybos efektyvumą. Lietuva, pasirinkusi griežtesnį viešųjų pirkimų reguliavimo modelį, praktiškai neturi galimybių taikyti įvairesnius viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdus, nei viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pasirinkimo galimybę, kurią numato ES direktyvos. Esant tokiai situacijai, efektyvų tekėjų teisių gynimą gali užtikrinti viešųjų pirkimų proceso metu perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumas, sudarantis sąlygas eliminuoti viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę. Šių sprendimų teisėtumui tiesioginę įtaką daro juos priimančių asmenų kvalifikacija, todėl būtina sudaryti sąlygas, užtikrinančias atitinkamą jų kvalifikacijos lygį, kurio neįtakotų nuolatiniai pokyčiai viešųjų pirkimų srityje.

¹⁶⁴ Sakalauskaitė, Eglė. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 181.
<https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

2.4. Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos

Viešuosius pirkimus reguliuojančios teisės normos ne tik nustato viešųjų pirkimo vykdymo procesą, bet ir užtikrina galimybę tiekėjams apginti savo pažeistas teises, jei pirkimų procedūrų metu perkančiųjų organizacijų priimami sprendimai gali įtakoti jų pažeidimų atsiradimą. Sklandžiai funkcionuojanti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema yra vienas iš veiksnių, užtikrinančių viešųjų pirkimų teisėtumą. Siekiant įvertinti veikiančios ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumą, būtina žinoti perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros modelius reglamentuojančius tarptautinius dokumentus, kurių nuostatos buvo perkeliamos į nacionalinę teisę, pagrindinius akcentus.

1994 m. JTO Generalinės Asamblėjos tarptautinės prekybos teisės komisijos UNCITRAL priimtas Pavyzdinis įstatymas dėl prekių (darbų) ir paslaugų pirkimo¹⁶⁵ yra universalus dokumentas, skirtas padėti pasaulio valstybėms sukurti teisės normas, reglamentuojančias viešuosius pirkimus. Kadangi efektyvi ir skaidri sistema neišsivaizduojama be ginčų nagrinėjimo tvarkos reglamentavimo, šio dokumento VI skyrius nustato, kad tiekėjas turi teisę kreiptis dėl procedūrų teisėtumo peržiūros, jei, jo nuomone, perkančioji organizacija savo veiksmais ar sprendimais pažeidė jo teises ir teisėtus interesus. UNCITRAL Pavyzdinis įstatymas leidžia valstybėms pasirinkti vieną iš dviejų ginčų nagrinėjimo sistemų, kurios atliktų sprendimų peržiūros procedūras:

1) Ginčų nagrinėjimo sistemą, kurią sudarytų kreipimasis su pretenzija į perkančiąją organizaciją, kurios sprendimai skundžiami administraciniam organui arba teismui.

2) Ginčų nagrinėjimo sistemą, kurią sudarytų kreipimasis su pretenzija į perkančiąją organizaciją, kurios sprendimai skundžiami administraciniam organui, o pastarojo - teismui.

UNCITRAL Pavyzdinio įstatymo 53 straipsnio 8 dalyje nurodyta, kad ginčų nagrinėjimo sistemos pagrindinis tikslas – kuo greičiau išspręsti ginčą. Šiam tikslui pasiekti tiek perkančiajai organizacijai, tiek administraciniam organui ginčui išspręsti nustatytas 30 dienų terminas. Nepavykus perkančiajai organizacijai ar administraciniam organui išnagrinėti ginčo per nustatytą terminą, valstybės turi sudaryti sąlygas tiekėjams tiesiogiai kreiptis į teismą, kuris turi teisę ne tik peržiūrėti perkančiosios organizacijos ar administracinio organo priimtus sprendimus, bet tokiu atveju veiktų ir kaip pirmoji sprendimų peržiūros institucija.

Įvertinus UNCITRAL Pavyzdinio įstatymo nuostatas, reglamentuojančias viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimą, darytina išvada, kad šiuo dokumentu siekiama ne tik skaidaus, bet ir efektyvaus viešųjų pirkimų vykdymo. Įtvirtinus nuostatą, kad perkančioji organizacija turi būti pirmoji

¹⁶⁵ UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services (1994) http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html [žiūrėta 2018-02-13].

sprendimų peržiūros institucija ir nustačius ginčų nagrinėjimo terminus, siekiama ne tik užtikrinti tiekėjų teisę į jų teisėtų interesų gynybą, bet ir sudaryti sąlygas perkančiajai organizacijai ištaisyti klaidas, išvengti papildomų sunkumų, susijusių su ginčų nagrinėjimu kitose institucijose, kuris sutrukdytų perkančiajai organizacijai laiku įsigyti jų veiklai reikalingų prekių, paslaugų ar darbų.

Kitas svarbus tarptautinis dokumentas, darantis įtaką viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemų kūrimui ir taikymui - PPO Sutartis dėl viešųjų pirkimų¹⁶⁶. Teisės literatūroje ne kartą buvo akcentuojama, kad UNCITRAL Pavyzdinio įstatymo nuostatos yra mažiau įpareigojančios ir liberalesnės nei šis PPO susitarimas dėl viešųjų pirkimų. Šia sutartimi taip pat buvo siekiama sukurti skaidrią ir efektyvią viešųjų pirkimų sistemą, tačiau jos pagrindą sudaro pamatinių viešųjų pirkimų principų įtvirtinimas valstybių narių teisėje. Vienas pagrindinių šio dokumento tikslų – šalinti kliūtis tarptautinei prekybai, užtikrinant užsienio tiekėjų nediskriminavimą, kuris pasireiškia ir draudimu nustatyti „...nepagrįstus ir neproporcingus reikalavimus tiekėjų kvalifikacijai arba jų parduodamų prekių ar siūlomų paslaugų specifikacijoms.“¹⁶⁷

Šios sutarties XX straipsnis nustato viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo ypatumus. Šis dokumentas taip pat numato, kad valstybės narės privalo skatinti tiekėją kylantį ginčą pirmiausia spręsti kreipiantis tiesiogiai į perkančiąją organizaciją, kartu neužkertant kelio sprendimo peržiūrėjimui. Su šiuo sprendimu nesutinkantis tiekėjas turi teisę jį ginčyti.

XX straipsnio 6 dalyje PPO valstybėms narėms siūloma galimybė pasirinkti viešųjų pirkimų ginčo nagrinėjimo alternatyvą, viešųjų pirkimų procedūrų peržiūrą ir su ja susijusių ginčų nagrinėjimą perduodant teismui ar nepriklausomai administracinei institucijai, kuriai keliami nešališkumo, lygiateisiškumo ir skaidrumo užtikrinimo reikalavimai.

Tai reiškia, kad, kaip alternatyva teismams, siūloma specializuota, neteisminė institucija, kuri nagrinėja tik viešųjų pirkimų ginčus. Atsižvelgiant į tai, kad ši institucija specializuotąsi tik viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo srityje ir joje dirbtų šios srities profesionalai, ženkliai pagerėtų ginčų nagrinėjimo kokybė ir operatyvumas. Tačiau šios institucijos formavimo tvarka, reikalavimai specialistų kompetencijai, viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo procesas turi būti analogiškas teismams taikomiems reikalavimams, susijusiems su teisėjų kompetencija, jų skyrimu ir atleidimu iš pareigų bei proceso tvarka, pagal kurią teismuose nagrinėjamos bylos.

Vertinant PPO Sutarties dėl viešųjų pirkimų XX skyriaus nuostatas, galima teigti, kad, net ir esant tokiai ikiteisminei ginčų nagrinėjimo institucijai, tiekėjams turi būti palikta teisė apskųsti jos sprendimus teismui. Taigi, galima konstatuoti, kad ir šio PPO Sutarties dėl viešųjų pirkimų

¹⁶⁶ „Viešieji pirkimai Europos Sąjungoje“. Viešųjų pirkimų tarnyba. http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/K22N_FILES/1020094811_1.doc [žiūrėta 2018-02-22].

¹⁶⁷ Soloveičikas, D. „Viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinum problema.“ *Teisė*, 2010, 75, p. 42.

nuostatos suponuoja išvadą, kad viešųjų pirkimų ginčai turėtų būti nagrinėjami trijuose lygmenyse: perkančioji organizacija, nepriklausoma administracinė institucija ir teismas.

2004 m. Lietuvai įstojus į ES ir tapus lygiateise nare, viešųjų pirkimų laukė dideli pokyčiai. Nuo 1971 m. siekiant sukurti skaidrią ir efektyvią viešųjų pirkimų sistemą, ES buvo rengiamos valstybėms narėms privalomos viešųjų pirkimų direktyvos, padedančios pašalinti visas įmanomas kliūtis laisvam prekių judėjimui.

Šio metu galiojančias direktyvas, reglamentuojančias viešuosius pirkimus, A. Tvaronavičienė pagal reguliavimo sritis skirsto į tris grupes:

- 1) Direktyvos, skirtos klasikinio sektoriaus pirkimams, kuriuos vykdo viešojo sektoriaus perkančiosios organizacijos;
- 2) Direktyvos, skirtos reguliuoti komunalinio sektoriaus perkančiųjų organizacijų, veikiančių vandens, energijos, transporto, telekomunikacijų ar pašto srityje, pirkimus;
- 3) Direktyvos, reglamentuojančios viešųjų pirkimų procedūrų peržiūrą ir nustatančios teisinės priemonės pažeistų teisių gynybą.¹⁶⁸

Šiam darbui yra svarbios trečiai grupei priskirtos direktyvos, kuriose įtvirtinti reikalavimai perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūrai. Tam, kad peržiūros procedūra būtų efektyvi, būtina sukurti tokį mechanizmą, kuris leistų viešųjų pirkimų pažeidimą nustatyti kuo anksčiau, kad jo pašalinimas sukeltų kuo mažiau neigiamų pasekmių.

Pirmosios direktyvos, reglamentuojančios sprendimų peržiūros procedūras, buvo 1989 m. Direktyva 89/665/EEB¹⁶⁹ bei 1992 m. Direktyva 92/13/EEB¹⁷⁰. Pirmosios direktyvos nuostatos buvo taikomos taip vadinamam klasikinio sektoriaus, o antrosios – komunalinio sektoriaus perkančiosioms organizacijoms. Šių direktyvų nuostatos, liečiančios perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūrą, buvo praktiškai analogiškos, todėl šiame darbe jos apžvelgiamos bendrai.

Direktyvos įpareigojo valstybes nares numatyti tokias sprendimų peržiūros procedūras, kurios leistų kiekvienam suinteresuotam asmeniui, kuris dalyvavo ar norėjo dalyvauti viešajame pirkime, ir kuris mano, kad galėjo būti pažeistos jo teisėti interesai, kreiptis dėl perkančiosios organizacijos sprendimo peržiūros ir galimo pažeidimo pašalinimo. Vertinant šių direktyvų 2 straipsnio 1 dalies nuostatas, galima teigti, kad valstybės narės įpareigtos sukurti tokias priežiūros sistemas, kurios įgalintų kaip įmanoma operatyviau pašalinti pažeidimus, imantis šių priemonių:

¹⁶⁸ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 68. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

¹⁶⁹ 1989 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹⁷⁰ 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

- a) kuo anksčiau imtis tarpinių priemonių siekiant ištaisyti tariamą pažeidimą arba užkirsti kelią toliau pažeidinėti atitinkamus interesus;
- b) panaikinti arba užtikrinti, kad būtų panaikinti neteisėtai priimti sprendimai;
- c) kuo anksčiau imtis priemonių, siekiant ištaisyti visus nustatytus pažeidimus ir užkirsti kelią atitinkamų interesų pažeidimui;
- d) priteisti atlyginti nuostolius pažeidimą patyrusiems asmenims.¹⁷¹

Siekiant išsiaiškinti pažeidimą ir pašalinti jį kuo anksčiau, valstybės narės savo nacionaliniuose teisės aktuose turi teisę nustatyti reikalavimą, kad tiekėjas, manantis, kad buvo pažeistos viešųjų pirkimo procedūros, dėl sprendimo peržiūros visų pirma turėtų kreiptis į perkančiąją organizaciją.¹⁷² Tačiau teisę peržiūrėti savo pačios sprendimą perkančioji organizacija įgyta tik tuo atveju, jei jos sprendimą tiekėjas turės teisę skusti nepriklausomoms institucijoms. Tokiomis institucijomis gali būti neteisminė, specializuota, už viešuosius pirkimus atsakinga institucija ir (ar) teismas. Atkreiptinas dėmesys, kad, tais atvejais, kai už galutinės peržiūros procedūras atsakinga institucija nėra teisminė, ji privalo atitikti teismams keliamus reikalavimus, t.y. jos „nariai skiriami ir atleidžiami iš pareigų taikant tuos pačius reikalavimus, kaip ir teismų sistemos nariams, kiek tai liečia jų skyrimą, jų kadenciją ir jų atleidimą ...“¹⁷³ Nors ES direktyvos, reglamentuojančios viešuosius pirkimus, buvo keičiamos ne kartą, tačiau 1989 m. ir 1992 m. direktyvų nuostatos esminių pakeitimų sulaukė tik 2007 m. priėmus Direktyvą 2007/66/EB¹⁷⁴.

Šios direktyvos preambulėje nurodyta, kad anksčiau nustatyti valstybių narių peržiūros mechanizmai buvo nepakankami, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi nustatytos tvarkos, ypač tuomet, kai dar galima ištaisyti pažeidimus. Direktyva 2007/66/EB valstybėms narėms suteikė teisę pasirinkti, kokiais etapais bus vykdoma sprendimų peržiūra. 1 straipsnio 5 dalimi valstybėms narėms buvo suteikta teisė nusistatyti, kad tiekėjas, manantis, kad buvo pažeistos jo teisės ir teisėti interesai, dėl sprendimo peržiūros privalo pirmiausia kreiptis į perkančiąją organizaciją. Pasirinkus šį būdą, buvo būtina užtikrinti, kad, pateikus pretenziją, galimybė sudaryti sutartį turėjo būti nedelsiant sustabdyta. 2 straipsnio 3 dalimi buvo nustatyta, kad pirmąja instancija sprendimų peržiūrą gali vykdyti ir nuo perkančiosios organizacijos nepriklausoma institucija. Tačiau tokiu atveju, pradėjus sprendimo peržiūrą, valstybės narės turėjo užtikrinti, kad perkančioji organizacija negalėtų sudaryti sutarties kol peržiūros institucija nepriims sprendimo.¹⁷⁵

¹⁷¹ Ten pat.

¹⁷² Ten pat.

¹⁷³ Ten pat.

¹⁷⁴ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹⁷⁵ Ten pat.

Taigi, galima teigti, kad ES siūlomos kelios viešųjų ginčų nagrinėjimo sistemos:

Ginčų nagrinėjimo sistemos, susidedančios iš dviejų etapų:

1. Dėl sprendimo peržiūros pirmiausia kreipiamasi į perkančiąją organizaciją, o po to – į galutinę ginčų nagrinėjimo instituciją, kuria gali būti administracinė institucija (atitinkanti teismams keliamus reikalavimus) arba teismas.

2. Dėl sprendimo peržiūros iš karto kreipiamasi į administracinę ginčų nagrinėjimo instituciją, kurios sprendimus galima skųsti teismui.

Ginčų nagrinėjimo sistema, susidedanti iš trijų etapų:

1. Dėl sprendimo peržiūros pirmiausia kreipiamasi į perkančiąją organizaciją;

2. Perkančiosios organizacijos sprendimai gali būti skundžiami administracinei ginčų nagrinėjimo institucijai;

3. Administracinei ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimų peržiūrą atlieka teismas.

Nuo 1990 m., Lietuvai pereinant nuo vietos gamintojų rėmimo prie tarptautinių standartų, viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema buvo keičiama ne kartą. Sprendžiant klausimą dėl Lietuvos tinkamiausios viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemos, praktiškai buvo išbandyti visi variantai, kurie buvo numatyti tarptautiniuose dokumentuose.

Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemos susiformavimo raidą Lietuvoje savo moksliniame darbe¹⁷⁶ plačiai ir išsamiai nagrinėjo A. Tvaronavičienė, todėl šiame darbe šis klausimas nebus nagrinėjamas iš naujo.

Vertinant šias aplinkybes, tikslinga tik akcentuoti, kad šiandien Lietuvoje veikia dviejų etapų viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistema, nustatyta 2010 m. vasario 11 d. Viešųjų pirkimų įstatymo¹⁷⁷ pakeitimais, įgyvendinančiais ES direktyvų, liečiančių viešųjų pirkimų ginčus, nuostatas.

Iki pirkimo sutarties sudarymo, Lietuvoje yra privaloma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo procedūra, įpareigojanti tiekėją pareikšti pretenziją pačiai perkančiajai organizacijai. Perkančiosios organizacijos veiksmus, neišnagrinėjus pretenzijos laiku, arba sprendimą, priimtą išnagrinėjus pretenziją, tiekėjas turi teisę skųsti teismui.

Šiandien galima teigti, kad kiekviena, tiek dviejų, tiek trijų etapų viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema turi savo privalumus ir trūkumus.

¹⁷⁶ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 111-120. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

¹⁷⁷ 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, v skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21¹, 94¹, 95¹, 95² straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas Nr. XI-678. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A91EE63FD1A6>

Vertinant trijų etapų ginčų nagrinėjimo sistemą, galima būtų konstatuoti, kad ginčų sprendimas per tris institucijas ištesia ir taip ilgą viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo procedūrą. Tokia situacija neatitinka nei perkančiosios organizacijos, nei tiekėjo interesų. Ilgi ginčo sprendimo terminai gali turėti neigiamos įtakos perkančiųjų organizacijų veiklai, trukdant laiku įsigyti jai reikalingas prekes, paslaugas ir darbus. Užtrukus procesui, prekių, paslaugų ar darbų įsigijimo poreikis gali tapti net nebeaktualus, arba perkančioji organizacija bus priversta ieškoti kitų galimybių ar organizuoti kitą pirkimą. Tačiau kartu galima būtų teigti, kad didesnis perkančiosios organizacijos sprendimų peržiūros teisę turinčių subjektų skaičius sudaro didesnes galimybes viešųjų pirkimų procese eliminuoti tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimų tikimybę ir užtikrinti skaidresnį peržiūros procesą. Be to, sprendžiant ginčą ikiteisminėje ginčų nagrinėjimo procedūroje, kai sprendimo peržiūrą vykdo keli, vienas nuo kito nepriklausantys subjektai, didesnė tikimybė, kad ginčas nepasieks teisminės ginčo nagrinėjimo procedūros ir ginčo sprendimas neužtruks pakankamai ilgai.

Tuo tarpu kalbant apie dviejų etapų ginčų nagrinėjimo sistemos privalumus, akcentuojamas ginčo nagrinėjimo operatyvumas. Tačiau kuo mažesnis subjektų, turinčių teisę spręsti viešųjų pirkimų ginčus, skaičius, tuo didesnė tikimybė, kad pažeistos tiekėjų teisės tinkamai apgintos nebus. Be to, svarbus ir tas akcentas, kad tuo atveju, kai ikiteisminę perkančiosios organizacijos sprendimo peržiūrą vykdo pati perkančioji organizacija, kyla pagrįstų abejonių, kad tiekėjo pretenzijos nagrinėjimo nešališkumas nebus pakankamai užtikrinamas. Net ir tais atvejais, kai perkančioji organizacija objektyviai išnagrinės pateiktą pretenziją, jai atsisakius ją patenkinti, didesnė tikimybė, kad tiekėjas tokį perkančiosios organizacijos sprendimą gali apskųsti teismui.

3. LIETUVOS VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMOS PAKEITIMO BŪTINUMAS

3.1. Priežastys, įtakojančios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčių poreikį

Prieš pradėdant vertinti, kuri ginčų nagrinėjimo sistema būtų tinkamesnė Lietuvai, reikalinga prisiminti, kad perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų peržiūros (t.y. viešųjų pirkimų ginčo) iniciatyvos teisę turi tiekėjai. Tai reiškia, kad perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros procedūra, visų pirma, yra skirta tiekėjų teisių ir teisėtų interesų apsaugai. Vadinas, prieš vertinant, kuri ginčų nagrinėjimo modelis yra tinkamesnis, būtina akcentuoti, kad viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema, visų pirma, sprendžia perkančiosios organizacijos priimto sprendimo teisėtumo klausimą ir jos pagrindinė paskirtis - užtikrinti kad tiekėjo teisės ir teisėti interesai bus apsaugoti maksimaliai. Šią nuomonę patvirtina ir ES direktyva 2007/66/EB¹⁷⁸, kurios 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „valstybės narės turi užtikrinti, kad būtų peržiūros procedūros, < ...> kuriomis galėtų pasinaudoti bent bet kuris asmuo, kuris yra arba buvo suinteresuotas gauti konkrečią sutartį, ir kuriam dėl tariamo pažeidimo buvo padaryta žala ar kilusi tokios žalos rizika“.

LAT, remdamasis Teisingumo Teismo išaiškinimais dėl Direktyvų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu, yra konstatavęs, kad peržiūros procedūros „veiksmingumo principas reikalauja, jog perkančiosios organizacijos sprendimų peržiūros procedūra ir jos taikymas neturi būti toks, kad pasinaudojimas šia procedūra tiekėjams pasidarytų praktiškai neįmanomas ar labai sudėtingas.“¹⁷⁹ Tai reiškia, kad įstatymų leidėjas, perkeldamas ES direktyvų reikalavimus į nacionalinę teisę, privalo užtikrinti efektyvias ir lengvai prieinamas perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų peržiūros galimybes. Tiekėjai taip pat yra suinteresuoti, kad jų teisių pažeidimai būtų nustatyti, kuo anksčiau, t. y. dar iki pirkimo sutarties sudarymo, kai perkančiųjų organizacijų sprendimai, darantys įtaką galimo pirkimo laimėtojo nustatymui, būtų peržiūrėti ir, esant reikalui, operatyviai pakeisti, o laimėtojas galėtų kuo greičiau pasirašyti sutartį ir pradėti ją vykdyti, gaudamas teisėtą naudą.

¹⁷⁸ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹⁷⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 21 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Mindoza“ v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, bylos Nr. 3K-3-119/2011.

Šiandien šiam tikslui įgyvendinti Viešųjų pirkimų įstatymo¹⁸⁰ nuostatos iki pirkimo sutarties sudarymo suteikia tiekėjams galimybę pateikti perkančiosioms organizacijoms pretenziją, reikalaujant jų sprendimų ar veiksmų peržiūros.

Visais kitais atvejais tiekėjas nustatyta tvarka, kaip į pirmosios instancijos teismą, privalo kreiptis į apygardos teismus, kurie priima sprendimus dėl žalos atlyginimo, pirkimo ar preliminarosios sutarties pripažinimo negaliojančia, alternatyvių sankcijų taikymo ar pirkimo sutarties nutraukimo dėl esminio pirkimo sutarties pažeidimo pripažinimo nepagrįstu¹⁸¹.

Atkreiptinas dėmesys, kad perkančiosios organizacijos sprendimus, priimtus iki pirkimo sutarties sudarymo, tiekėjas taip pat turi teisę skusti apygardos teismui, bet tik po privalomo pretenzijos padavimo galimai neteisėtą sprendimą priėmusiai perkančiajai organizacijai, t. y., vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 423² straipsnio 1 dalimi, tiekėjas, prieš kreipdamasis į teismą, turi laikytis privalomos išankstinio ginčų sprendimo ne teisme tvarkos.

Kalbant apie dviejų etapų ginčų nagrinėjimo sistemos privalumus, dažniausiai akcentuojamas ginčų nagrinėjimo operatyvumas. Be abejo, vertinant ikiteisminę viešųjų pirkimų ginčų sprendimo procedūros vykdymo operatyvumą, galima būtų teigti, kad Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyti pretenzijų pateikimo, nagrinėjimo ir apskundimo terminai yra minimalūs. Tačiau teisminės viešųjų pirkimų ginčų sprendimo procedūros vykdymo terminus nustato Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso XXI¹ skyrius ir jie yra vienodi tiek dviejų, tiek trijų etapų viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemose. Taip pat reikia konstatuoti, kad Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso¹⁸² 301 straipsnio 1 dalis nustato, kad neįsiteisėję pirmosios instancijos teismo sprendimai gali būti skundžiami apeliacine tvarka, o 340 straipsnio 1 dalimi numatyta, kad apeliacinės instancijos teismų sprendimai gali būti apskusti ir peržiūrėti kasacine tvarka.¹⁸³ Kaip teigė A. Tvaronavičienė, „apibendrintai Lietuvos perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros sistemą galima pavaizduoti suskaldžius ją į keturias pakopas: privalomą ikiteisminę stadiją perkančiojoje organizacijoje, procesą pirmosios instancijos teisme, procesą apeliacinės instancijos teisme ir kasacijos procesą.“¹⁸⁴

¹⁸⁰ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

¹⁸¹ Ten pat, 101 str. 1 ir 2 d.

¹⁸² Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2E7C18F61454>

¹⁸³ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2E7C18F61454>

¹⁸⁴ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 122. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

Taigi, įvertinus šias aplinkybes, kyla pagrįstų abejonų, ar, tikrai, esant dviejų etapų ginčų sprendimų sistemai ir tiekėjui pasirinkus galimybę pilnai įvertinti perkančiosios organizacijos priimto sprendimo teisėtumą, ginčas bus nagrinėjamas operatyviau.

Kita svarbi aplinkybė, kuri gali turėti įtakos viešųjų pirkimų ginčų sprendimo modelio pasirinkimui, - 2007/66/EB Direktyvos¹⁸⁵ 1 straipsnio 9 dalies nuostatos, kurios įpareigoja valstybės nares įteisinti atitinkamas nuostatas, kurios garantuotų procedūras, „<... pagal kurias visos tariamai neteisėtos priemonės, kurių ėmėsi peržiūros institucija, arba visi tariami jai suteiktų įgaliojimų panaudojimo trūkumai galėtų būti peržiūrėti teisme arba kitoje institucijoje, kuri laikoma teismu < ... > ir kuri nepriklauso nei nuo perkančiosios organizacijos, nei nuo peržiūros institucijos.“¹⁸⁶ Vertinant šią direktyvos nuostatą Lietuvos teisinės sistemos kontekste, būtina konstatuoti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos¹⁸⁷ 109 straipsnis nustato, kad Lietuvoje teisingumą vykdo tik teismai.¹⁸⁸ Atsižvelgiant į šią nuostatą, galima daryti išvadą, kad teisinis reguliavimas Lietuvoje nenumato galimybės iš viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos eliminuoti teismus ir įsteigti nepriklausomą viešųjų ginčų nagrinėjimo instituciją, kuri, nors ir atitiktų teismams keliamus personalo komplektavimo ir profesionalumo bei ginčo nagrinėjimo procesinius reikalavimus, taip, kaip juos numato ES Direktyvos, tačiau negalėtų būti galutine viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo instancija. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, galima daryti išvadą, kad teisminės viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo procedūros, kurią vykdo bendrosios kompetencijos teismai, su teismų sprendimų peržiūros apeliacine ir kasacine tvarka, buvimas Lietuvoje šiandien yra nediskutuotinas.

Taigi, įvertinus šią išvadą ir siekiant išspręsti klausimą, ar yra galimybės geriau ir efektyviau spręsti viešųjų pirkimų ginčus keičiant viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemą Lietuvoje, reikėtų nagrinėti ikiteisminės viešųjų pirkimų ginčų sprendimo procedūros vykdymo galimybes vienu arba dviem etapais.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, Lietuvoje šiuo metu ikiteisminę viešųjų pirkimų ginčų procedūrą, vadovaudamasi Viešųjų pirkimų įstatymo¹⁸⁹ reikalavimais, vykdo ta pati perkančioji organizacija, kuri priėmė tiekėjo ginčijamą sprendimą. Tiekėjas, norėdamas iki viešojo pirkimo sutarties sudarymo ginčyti perkančiosios organizacijos veiksmus ar sprendimus, faksu, elektroninėmis priemonėmis ar pasirašytinai per kurjerį perkančiajai organizacijai pateikia

¹⁸⁵ 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

¹⁸⁶ Ten pat, 1 str. 9 d.

¹⁸⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA>

¹⁸⁸ Ten pat, 109 str. 1 d.

¹⁸⁹ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

pretenziją.¹⁹⁰ Pretenziją jis turi pateikti per 10 dienų (supaprastintų pirkimų atvejais – per 5 darbo dienas) nuo perkančiosios organizacijos pranešimo raštu apie jos priimtą sprendimą išsiuntimo tiekėjams dienos. Jei reikalavimo informuoti tiekėjus raštu nebuvo, tiekėjas pretenziją turi pateikti per 10 dienų (supaprastintų pirkimų atveju – per 5 darbo dienas) nuo paskelbimo apie perkančiosios organizacijos priimtą sprendimą dienos. Tais atvejais, kai pranešimas apie perkančiosios organizacijos priimtą sprendimą siunčiamas ne elektroninėmis priemonėmis, taikomas vienas – 15 dienų terminas nuo pranešimo išsiuntimo tiekėjams dienos.¹⁹¹

Perkančioji organizacija, gavusi tiekėjo pretenziją, nedelsdama sustabdo pirkimo procedūrą, o gautą pretenziją išnagrinėja ir motyvuotą sprendimą priima ne vėliau kaip per 6 darbo dienas nuo pretenzijos gavimo dienos. Apie priimtą sprendimą raštu turi pranešti pretenziją pateikusiam tiekėjui. Išsiuntusi pranešimą apie priimtą sprendimą, perkančioji organizacija negali sudaryti pirkimo ar preliminaros sutarties anksčiau negu po 10 dienų (supaprastintų pirkimų atveju – ne anksčiau nei po 5 darbo dienų) nuo rašytinio pranešimo išsiuntimo dienos. Jei pranešimas siunčiamas ne elektroninėmis priemonėmis, sutartis gali būti sudaroma ne anksčiau kaip po 15 dienų.¹⁹² Taip pat svarbu tai, kad apie gautą pretenziją, jos pagrindu priimtą motyvuotą sprendimą ir apie pasikeitusius pirkimo procedūros terminus perkančioji organizacija turi pranešti ne tik pretenziją pateikusiam tiekėjui, bet ir visiems suinteresuotiems kandidatams ir dalyviams.

Atkreiptinas dėmesys, kad tiekėjas perkančiajai organizacijai gali teikti pretenziją tik dėl tų jos veiksmų ir sprendimų, kuriuos ji atliko ar priėmė iki sutarties sudarymo.

Gavęs raštu perkančiosios organizacijos motyvuotą sprendimą dėl išnagrinėtos pretenzijos, tiekėjas per 10 dienų, supaprastintų pirkimų atvejais – per 5 darbo dienas, o tais atvejais, kai pranešimas buvo siunčiamas ne elektroninėmis priemonėmis – per 15 dienų nuo perkančiosios organizacijos pranešimo apie jos priimtą sprendimą išsiuntimo dienos turi apsispręsti dėl ieškinio pareiškimo teismui. Toks pat 15 dienų ieškinio pareiškimo terminas taikomas ir tuo atveju, jei perkančioji organizacija per 6 darbo dienas nuo pretenzijos gavimo dienos pateiktos pretenzijos neišnagrinėja. Ieškinio pareiškimo terminas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kurią perkančioji organizacija turėjo raštu pranešti apie priimtą sprendimą pretenziją pateikusiam tiekėjui, suinteresuotiems kandidatams ir suinteresuotiems dalyviams.¹⁹³

Žemiau pateikti duomenys parodo, kiek kartų tiekėjai pasinaudojo ikiteisminėmis ir teisminėmis viešųjų pirkimų ginčų sprendimo procedūromis ir reikalavo perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros (duomenys pateikiami be mažos vertės viešųjų pirkimų). Kadangi

¹⁹⁰ Ten pat, 101 str. 3 d.

¹⁹¹ Ten pat, 102 str.1 d.

¹⁹² Ten pat, 103 str. 2 ir 3 d.

¹⁹³ Ten pat, 102 str. 1 ir 2 d.

darbo rengimo metu atitinkamų institucijų duomenys už 2017 metus pateikti viešai nebuvo, lyginamajai analizei atlikti buvo naudojami ankstesnių metų duomenys.

Viešųjų pirkimų skaičius	2011 m.	2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.
Bendras atliktų pirkimų skaičius	13 064	11 559	12 505	9 923	9 605	9 293
Dėl kurių pateiktos pretenzijos perkančiosioms organizacijoms	1405	1475	1525	1235	1073	1149
Dėl kurių pareikšti ieškiniai teismui	153	194	208	191	158	139

4 pav. 2011 – 2016 metais vykdyti viešieji pirkimai, dėl kurių buvo pateiktos pretenzijos perkančiosioms organizacijoms ir pareikšti ieškiniai teismui¹⁹⁴

2015 m. A. Tvaronavičenė atliko išsamų viešųjų pirkimų ginčų sprendimo Lietuvos teismuose rezultatų kiekybinį tyrimą. Jo metu buvo nustatyta, kad 2011 – 2014 metais apygardų teismai viešųjų pirkimų bylose kasmet beveik trimis ketvirtadaliais atvejų priimdavo sprendimą ieškinio netenkinti, vidutiniškai 14% atvejų ieškiniai buvo tenkinami, 7% – ieškiniai buvo tenkinami iš dalies. Atkreiptinas dėmesys, kad šio tyrimo metu buvo nustatyta, kad, pavyzdžiui, vien 2013 metais Vilniaus apygardos teismas net 89 proc. atvejų priėmė sprendimus ieškinio netenkinti.¹⁹⁵

2017 m. E. Sakalauskaitė taip pat vykdė tyrimą, kurio metu atliko perkančiųjų organizacijų apklausą apie gaunamas pretenzijas. Šio atlikto tyrimo metu ji konstatavo, kad „dažniausiai yra patenkinama tik nedidelė dalis tiekėjų pateiktų pretenzijų.“¹⁹⁶ Pagal šio tyrimo duomenis perkančiosios organizacijos daugiausia tiekėjų pretenzijų sulaukia dėl pasiūlymų vertinimo, techninių specifikacijų, reikalavimų teikėjų kvalifikacijai ir jos įvertinimo, terminų.

Vertinat šiuos duomenis, galima būtų teigti, kad tiekėjų, manančių, kad perkančiosios organizacijos pažeidė jų teises ir teisėtus interesus, skaičius nėra didelis ir perkančiųjų organizacijų priimami sprendimai dažniausiai yra teisėti ir priimti laikantis viešųjų pirkimų teisės normų reikalavimų. Tačiau VPT, kuri, iš esmės, yra pagrindinė viešųjų pirkimų teisėtumo priežiūros institucija, duomenys parodo kiek kitokią situaciją.

¹⁹⁴ VPT duomenys. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://www.freedata.lt/vpt/> [žiūrėta 2018-02-20].

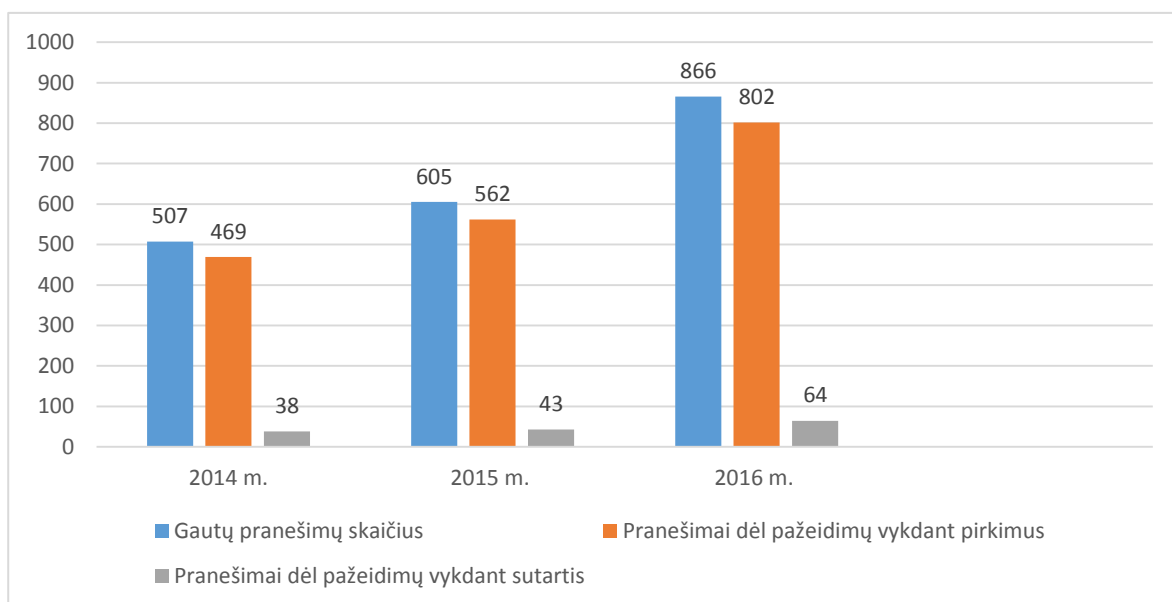
¹⁹⁵ Tvaronavičenė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 128-129. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

¹⁹⁶ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 165. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

2016 m. VPT gavo 866 pranešimus dėl galimų perkančiųjų organizacijų padarytų Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų. Iš jų: 802 pranešimai dėl pažeidimų joms vykdant viešuosius pirkimus ir 64 pranešimai dėl pažeidimų vykdant pirkimo sutartis. Pranešimai apie pažeidimus vykdant viešuosius pirkimus 2016 m. sudarė 92,6 proc. visų gautų pranešimų dėl galimų Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų.

2015 m. VPT gavo 605 pranešimus. Iš jų: 562 pranešimai dėl pažeidimų perkančiosioms organizacijoms vykdant viešuosius pirkimus ir 43 pranešimai dėl pažeidimų joms vykdant pirkimo sutartis. Pranešimai apie pažeidimus vykdant viešuosius pirkimus 2015 m. sudarė 92,9 proc. visų gautų pranešimų dėl galimų Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų.

2014 m. VPT gavo 507 pranešimus. Iš jų: 469 pranešimai dėl pažeidimų perkančiosioms organizacijoms vykdant viešuosius pirkimus ir 38 pranešimai dėl pažeidimų joms vykdant pirkimo sutartis. Pranešimai apie pažeidimus vykdant viešuosius pirkimus 2014 m. sudarė 92,5 proc. visų gautų pranešimų dėl galimų Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų.



5 pav. VPT gauti pranešimai apie galimus viešųjų pirkimų pažeidimus¹⁹⁷

Tačiau VPT nenagrinėja skundų ir pranešimų dėl galimų viešųjų pirkimų vykdymo pažeidimų. Šiuose pranešimuose esančią informaciją ji analizuoja ir vertina, o gautų rezultatų pagrindu gali pradėti perkančiosios organizacijos patikrinimą.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Viešųjų pirkimų tarnybos 2014 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/LT_versija/Administracine_informacija/Ketvirtines_ir_metines_ataskaitos/Metines_veiklos_ataskaitos/2014m/VPT%20veiklos%20ataskaita_%202014%20m.pdf [žiūrėta 2018-02-22].

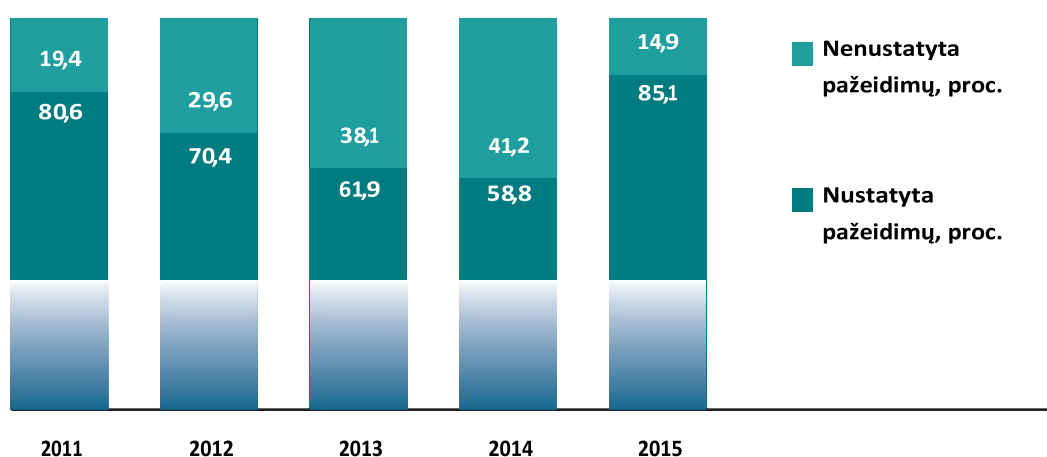
Viešųjų pirkimų tarnybos 2015 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_metine_ataskaita_2015.pdf [žiūrėta 2018-02-22].

Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [žiūrėta 2018-02-22].

¹⁹⁸ 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327, 95 str. 2 d. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>

2015 m. VPT atliko 323 viešųjų pirkimų vertinimus, kurie sudarė 3,4 proc. nuo visų 2015 m. įvykusių 9605 viešųjų pirkimų skaičiaus. 2014 m. - 258 įvertinimai (2,6 proc. nuo įvykusių viešųjų pirkimų); 2013 m. - 250 įvertinimų (2,0 proc. nuo įvykusių viešųjų pirkimų); 2012 m. – 335 įvertinimai (2,9 proc. nuo visų pirkimų skaičiaus), 2011 m. – 326 įvertinimai (2,5 proc. nuo visų pirkimų skaičiaus). Duomenų apie 2016 m. VPT atliktus viešųjų pirkimų vertinimus nerasta). Didžioji dalis vertinimų buvo atlikta vertinant viešuosius pirkimus iki sutarties sudarymo.

Atlikusi aukščiau nurodytus vertinimus, 2015 m. VPT net 85,1 proc. atvejų nustatė viešųjų pirkimų teisės normų pažeidimus. Lyginant su 2014 m., kai pažeidimų atvejų buvo nustatyta 58,8 proc., nustatytų pažeidimų skaičius padidėjo 26,3 proc. 2013 m. pažeidimai buvo nustatyti 61,9 proc. atvejų, 2012 m. – 70,4 atvejų, 2011 m. – 80,6 proc. atvejų.



6 pav. VPT 2011–2015 m. atliktų vertinimų pasiskirstymas pagal pažeidimų nustatymą¹⁹⁹

VPT atkreipė dėmesį, kad 2015 m. pastebimas ryškus jos vertintų pirkimų, kuriuose buvo nustatyta pažeidimų, dalies didėjimas. Lyginant 2014–2015 m. pirkimų, kuriuose buvo nustatyta pažeidimų, skaičius padidėjo 26,3 proc. ir 2015 m. sudarė 85,1 procento.

Taigi, vertinant VPT pateiktus duomenis, galima konstatuoti kad pranešimai dėl viešųjų pirkimo teisės normų reikalavimų pažeidimų dažnu atveju yra pagrįsti.

Įvertinus VPT duomenis apie pranešimuose nurodytų pažeidimų pobūdį, nustatyta, kad per 2014 – 2016 m. VPT buvo pranešta: dėl pirkimų tikslų/principų pažeidimų – 34,4 proc. atvejų; dėl pirkimų būdo – 15,0 proc.; dėl pirkimų dokumentų – 13,9 proc.; tiekėjų kvalifikacijos - 13,4 proc.; pasiūlymų vertinimo – 4,2 proc.; dėl techninės specifikacijos – 3,3 proc. atvejų.

Pažeidimų pobūdis	2014 m.	2015 m.	2016 m.	Viso
Pirkimų tikslai/principai	24,1	41,2	31,7	34,4
Pirkimo būdas	21,7	11,1	16,2	15,0

¹⁹⁹ Ten pat.

Pirkimo dokumentai	16,3	12,4	14,6	13,9
Tiekėjų kvalifikacija	11,7	12,1	15,9	13,4
Pasiūlymų vertinimas	6,6	4,1	3,1	4,2
Techninės specifikacijos	1,3	2,2	5,6	3,3

7 pav. Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyti pažeidimai pagal jų pobūdį (proc.)²⁰⁰

Įvertinus VPT gautuose pranešimose nurodytų pažeidimų pobūdį, atkreiptas dėmesys, kad juose užfiksuotos pažeidimų priežastys iš esmės atitinka priežastis, dėl kurių dažniausiai ir kyla ginčai tarp perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų.

Taip pat galima konstatuoti, kad sudėtingėjant viešųjų pirkimų teisiniam reguliavimui, perkančiųjų organizacijų vykdomų pirkimų procedūrų metu priimami sprendimai, kuriais pažeidžiamos tiekėjų teisės ir teisėti interesai, yra gana dažnas reiškinys. Šių pažeidimų priežastys gali būti dvejopo pobūdžio:

- 1) pažeidimai, kuriuos perkančioji organizacija daro dėl nepakankamo Viešųjų pirkimų įstatymo žinojimo, bendros praktikos neišmanymo ir nerūpestingumo;
- 2) pažeidimai, kurie susiję su sąmoninga veika, siekiant apeiti įstatymą ar interpretuoti jį taip, kad būtų realizuoti savanaudiški ar kitokie neleistini veiksmai.²⁰¹

Abiem šiais atvejais, tiekėjų teisių ir teisėtų interesų pažeidimų „kaltininkai“ yra perkančiosios organizacijos.

Šiame kontekste vertinant viešųjų pirkimų ginčų, dėl kurių pretenzijos pateikiamos tuos pirkimus vykdančioms perkančiosioms organizacijoms, nagrinėjimo tvarką, kyla pagrįstų abejonių, ar šiandien Lietuvoje taikoma viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistema pakankamai efektyvi. Egzistuojant praktikai, kad perkančioji organizacija pati tikrina savo priimto sprendimo teisėtumą, galima būtų teigti, kad toks sprendimo teisėtumo peržiūros modelis galėtų būti laikomas efektyviu tik tuo atveju, kai siekiama pašalinti perkančiosios organizacijos padarytą viešųjų pirkimų pažeidimą, kurį pastaroji padarė netyčia ar iš nežinojimo. Tais atvejais, kai pažeidimai yra susiję su sąmoninga veikla, bandant apeiti įstatymą ar siekiant savanaudiškų tikslų, abejotina, ar pretenzijos pateikimas įtakos tokiu pagrindu priimto sprendimo pakeitimą. Tačiau, būtent, šiuo pagrindu priimti neteisėti perkančiųjų organizacijų sprendimai atneša didžiausią žalą, nes ne tik pažeidžia tiekėjų teisėtus interesus, bet ir diskriminuoja pačią skaidraus ir efektyvaus viešųjų pirkimų proceso idėją. Net ir įteisinus perkančiųjų organizacijų vadovų ir kitų įgaliotų asmenų

²⁰⁰ Parengta pagal VPT duomenis. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://www.freedata.lt/vpt/> [2018-02-20].

²⁰¹ 2012 m. gruodžio 27 d. valstybinio audito ataskaita. Supaprastintų pirkimų vykdymas. Nr. VA-P-20-8-20. Valstybės kontrolė. <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2812> [2018-02-20].

atsakomybę, situacija iš esmės nepagerės, nes, kaip jau šiame darbe buvo minėta anksčiau, pateikiamų ir patenkinamų pretenzijų bei ieškinių skaičiai nėra dideli.

3.2. Pokyčių galimybės viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos ikiteisminėje stadijoje

Todėl pastaruoju metu, toliau vykstant viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo kaitai, didėjant viešųjų pirkimų principų ir tikslų tarpusavio santykio reikšmei, plečiantis Lietuvos ir Teisingumo teismų formuojamai teismų praktikai ir didėjant jų įtakai viešųjų pirkimų tinkamam vykdymui, viešojoje erdvėje daugėja siūlymų, kad viešųjų pirkimų ginčus turėtų spręsti šios srities profesionalai. Tačiau nesutariama, kurioje viešųjų pirkimų ginčų sprendimo stadijoje jie turėtų veikti.

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje teisingumą vykdo tik teismai, galima būtų kalbėti apie tai, kad teisminėje viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos etape turėtų specializuotis teisėjai, dirbantys bendrosios kompetencijos teismuose arba turėtų būti kuriami specialūs teismai, veikiantys išimtinai viešųjų pirkimų srityje. Tačiau, matant bylų, kurių metu sprendžiami viešųjų pirkimų ginčai, skaičius, tokio teismo kūrimo ar atskirai, tik šioje srityje veikiančių specializuotų teisėjų atsiradimo poreikis Lietuvoje yra labai abejotinas, net ir nevertinant finansinių tokių teismų ar teisėjų išlaikymo galimybių.

Todėl reikėtų vertinti pokyčių galimybę viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos ikiteisminėje stadijoje. Šio darbo autorės nuomone, nėra būtina atsisakyti pretenzijos teikimo perkančiajai organizacijai galimybės, kuri padėtų ištaisyti klaidas, padarytas netyčia dėl žinių trūkumo ar neatsargumo, tokiu būdu išsprendžiant ginčą jau pirmajame etape mažiausiomis laiko ir finansinėmis sąnaudomis. Tai leistų užtikrinti ginčo sprendimo operatyvumą, padarant kuo mažesnę žalą tiek tiekėjų, tiek ir perkančiųjų organizacijų interesams. Neišsprendus ginčo šiame etape, tiekėjams turėtų būti sudarytos sąlygos ginčyti perkančiųjų organizacijų sprendimus, kuriais pažeidžiamos jų teisės ir teisėti interesai, pereinat į kitą ginčo nagrinėjimo etapą, kuris turėtų būti jau ne tik operatyvus, bet ir efektyvus, t.y. dėl ginčijamo perkančiosios organizacijos sprendimo peržiūros kreiptis į nepriklausomą perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros instituciją.

Lietuvoje buvo ne kartą buvo diskutuojama, kokia ši institucija turėtų būti.

T. Seikalo nuomone, tokia nepriklausoma viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisija galėtų veikti VPT sudėtyje, išlaikoma iš VPT išteklių ir tiekėjų įmokų. Komisijos nariais būtų skiriami VPT darbuotojai - profesionalūs teisininkai, turintys patirtį viešųjų pirkimų srityje. Jos

sprendimai perkančiosioms organizacijoms turėtų būti privalomi, o jos pačios sprendimai – apskundžiami bendrosios kompetencijos apygardos teismams.²⁰²

Tačiau šiai nuomonei prieštarauja A. Tvaronavičienė, kuri, sutikdama su nuostata, kad tikslinga viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimą perduoti specializuotai ir nuo perkančiosios organizacijos nepriklausomai institucijai, kartu teigia, kad viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisija turi būti nepriklausoma ne tik nuo perkančiųjų organizacijų ir tiekėjų, bet ir nuo VPT, kuri vykdo viešųjų pirkimų kontrolę ir yra subjektas, kuris, nustatęs Viešųjų pirkimų įstatymo ar jo įgyvendinimo pažeidimus, gindamas viešąjį interesą, pats turi teisę kreiptis į teismą.²⁰³

Su A. Tvaronavičienės nuomone sutinka ir E. Sakalauskaitė, kuri konstatuoja, kad šiandien yra tikslinga kalbėti apie „viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemos reformą, įsteigiant specializuotą ir nepriklausomą instituciją, kuri kokybiškai, greitai ir efektyviai spręstų ginčus, kylančius dėl perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų teisėtumo.“²⁰⁴

Užsienio šalių praktika taip pat leidžia teigti, kad tikslinga steigti atskirą specializuotą instituciją, kurios pagrindinė funkcija būtų perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūra.

Pavyzdžiui, Estijoje perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūrą vykdo Nacionalinė peržiūros komisija (Riigihangete vaidlustuskomisjon), kurios sprendimus galima skųsti teismui. Ji yra atskaitinga finansų ministrui. Ją sudaro 3 nariai, kuriuos skiria Ministras Pirmininkas, finansų ministro teikimu. Lenkijos Nacionalinė apeliacinė kolegija (Krajowa Izba Odwoławcza) steigia VPT direktorius. Ji nagrinėja tik tuos skundus, kurių neišnagrinėjo perkančioji organizacija arba tiekėjas nesutinka su perkančiosios organizacijos sprendimu. Jos sprendimai gali būti skundžiami teismui. Slovėnijos Nacionalinė peržiūros komisija (Državna revizijska komisija) yra savarankiška ir nepriklausoma institucija, kuri veikia kaip specializuotas teismas, tačiau nagrinėja tik ginčus, kilusius iki sutarties sudarymo. Jei ginčai kyla po sutarties sudarymo, juos nagrinėja teismai. Atkreiptinas dėmesys, kad jos sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami.²⁰⁵

2016 m. VPT atliko viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos veiksmingumo vertinimą. Jos nuomone, viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo institucijai ir jos teisiniam statusui turėtų būti taikomi šie reikalavimai:

- 1) tokia institucija turėtų būti įsteigta įstatymu; jos veikla – nuolatinio pobūdžio;

²⁰² Seikalis, T. „Ginčų nagrinėjimo viešuosiuose pirkimuose alternatyvos.“ Delfi .2015. <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/t-seikalis-gincu-nagrinejimo-viesuosiuose-pirkimuose-alternatyvos.d?id=66939834> [2018-02-20].

²⁰³ Tvaronavičienė, A. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 145-149. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

²⁰⁴ Sakalauskaitė, E. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017, p. 167. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

²⁰⁵ Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf [2018-02-20].

- 2) sprendimai teisiškai privalomi;
- 3) ginčų nagrinėjimo metu šalims turėtų būti sudarytos galimybės pateikti savo paaiškinimus ir atsaką;
- 4) institucija laikosi viešuosius pirkimus reglamentuojančių įstatymo nuostatų;
- 5) ji yra nepriklausoma.²⁰⁶

Tokios institucijos įsteigimas teigiamai paveiktų viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimą: procedūros būtų greitesnės, ginčus nagrinėtų išimtinai viešųjų pirkimų ekspertai, turintys specialiųjų žinių; nustatytas žyminis mokestis apribotų tiekėjus nuo nepagrįstų pretenzijų teikimo. Analizuodama užsienio šalių praktiką, VPT daro išvadą, kad tinkamiausias variantas tobulinant Lietuvos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą būtų Slovėnijos pavyzdys.²⁰⁷ Tačiau Slovėnijos variantas Lietuvai nebūtų tinkamas dėl sekančių priežasčių:

1) Lietuvoje viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimas priskirtas bendrosios kompetencijos teismams, kurie privalo vadovautis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso reikalavimais, numatančiais apeliacijos ir kasacijos galimybes;

2) 1-mo punkto pagrindu atsiranda iki sutarties sudarymo perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros reikalaujančių tiekėjų atžvilgiu diskriminacinio pobūdžio pažeidimų tikimybė. Skirtingai nuo tiekėjų, ginčijančių perkančiųjų organizacijų priimtus sprendimus po sutarties sudarymo, ir turinčių teisę pasinaudoti trijų pakopų teismine gynyba, šios grupės tiekėjų atžvilgiu specializuotos institucijos priimti sprendimai būtų galutiniai ir neskundžiami.

Šio darbo autorės nuomone, Lietuvai yra reikalinga nepriklausoma specializuota institucija, nagrinėjanti viešųjų pirkimų ginčus. Tačiau, atsižvelgiant į Lietuvos teismų sistemą tai turėtų būti ikiteisminė institucija, kuriai įstatymu turėtų būti užtikrintas nepriklausomumas, sprendimus bylose priimančių asmenų teisinis statusas, ir sąlygos, užtikrinančios, kad šiems asmenims negali būti duodami jokie nurodymai dėl ginčų nagrinėjimo ar priimamų sprendimų.

Atsižvelgiant į Lietuvoje veikiančias panašaus pobūdžio kvaziinstitucijas (Lietuvos administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija), tokia Viešųjų pirkimų ginčų komisija galėtų veikti prie LRV kaip atskiras juridinis asmuo. Komisijos nariais būtų skiriami asmenys, turintys teisinį išsilavinimą ir darbo patirtį viešųjų pirkimų srityje. Juos į pareigas tam tikrai kadencijai teisingumo ministro teikimu skirtų LRV. Į šią komisiją dėl galimai neteisėtų perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūros tiekėjai kreiptųsi iki pirkimo sutarties sudarymo. Perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūra pagrįdė būtų vykdoma rašytinio proceso tvarka, sudarant sąlygas dokumentus teikti ir elektroninėmis priemonėmis.

²⁰⁶ Ten pat.

²⁰⁷ Ten pat.

Tiekėjams taip pat turėtų būti palikta teisė iki pirkimo sutarties sudarymo ginčyti perkančiosios organizacijos sprendimus ar veiksmus, pateikiant pretenziją perkančiajai organizacijai. Tokiu būdu pastaroji turėtų galimybę operatyviai ištaisyti savo klaidas ir eliminuoti ginčo atsiradimo tikimybę pačioje ginčo proceso pradžioje. Tačiau toks kreipimasis neturėtų būti privalomo pobūdžio. Tiekėjas galėtų kreiptis į Viešųjų pirkimų ginčų komisiją ir tiesiogiai, nepateikęs pretenzijos perkančiajai organizacijai.

Perkančiajai organizacijai atsisakius nagrinėti pretenziją ar jos neišnagrinėjus per nustatytą terminą, taip pat dėl pretenzijos priimtas sprendimas, kuris, tiekėjo nuomone, nepanaikino galimo jo teisių ir teisėtų interesų pažeidimo, būtų skundžiamas Viešųjų pirkimų ginčų komisijai. Komisijos sprendimai būtų skundžiami teismui Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka.

Apibendrinant pateiktą informaciją, galima konstatuoti, kad Lietuvoje atsirado poreikis peržiūrėti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo modelį. Sudėtinga viešųjų pirkimų teisinė bazė, besiplečianti teismų praktika parodo, kad asmenims, neturintiems atitinkamo pasirengimo ir patirties, yra sudėtinga spręsti ginčus, kylančius vykstant viešųjų pirkimų procesui. Atsižvelgiant į tai, kad teisminis ginčų nagrinėjimas, nors ir maksimaliai užtikrina pažeistų teisių gynybą, tačiau yra sudėtingas ir ilgai trunkantis procesas, šiandien reikia siekti, kad ikiteisminę interesų gynybą vykdytų nuo ginčo šalių nepriklausoma institucija. Perkančiųjų organizacijų priimtų sprendimų peržiūrą turėtų vykdyti profesionalai, nes jų sprendimai keltų didesnę pasitikėjimą priimtų sprendimų teisingumu, užtikrindami efektyvesnę tiekėjų (o kartu ir viešojo) interesų gynybą, ir sumažina tolimesnio viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo proceso tikimybę.

IŠVADOS

Atliktus tyrimą galima teigti, kad ginamieji magistro darbo teiginiai pasitvirtino, ginamųjų teiginių teisingumą patvirtina ir šios tyrimo išvados:

1. Viešieji pirkimai yra sudėtingas procesas, kurio nuolatinė kaita sudaro sunkumų viešųjų pirkimų vykdymo procese sprendimus priimantiems asmenims, kas, atitinkamai, sudaro sąlygas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

2. ES direktyvų kontekste viešųjų pirkimų ginčai suprantami kaip tiekėjų inicijuota perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūra, siekiant eliminuoti galimus jų teisių ir teisėtų interesų pažeidimus, kuriai naudojama teisminių ginčų nagrinėjimo procesui artimesnė ginčo sąvoka.

3. Valstybės nustatyta viešųjų pirkimų priežiūros sistema daro tiesioginę įtaką perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumui, tačiau didžiausią potencialą jo užtikrinimui turi ne institucijos, veikiančios įstatyminiu pagrindu, o asmeninį suinteresuotumą turintys viešųjų pirkimų dalyviai – tiekėjai, kuriems suteikta teisė inicijuoti viešųjų pirkimų ginčus.

4. Perkančioji organizacija, vykdydama viešąjį pirkimą, turi ne tik nuosekliai įgyvendinti Viešųjų pirkimų įstatymo nustatytus procedūrinius reikalavimus, bet ir, siekdama savo veiksmų ir/ar sprendimų teisėtumo, kiekvieną jų įvertinti viešųjų pirkimų principų įgyvendinimo kontekste.

5. Viešųjų pirkimų principų ir tikslų tarpusavio santykio pažeidimai yra pakankamas pagrindas atsirasti ginčams. Viešųjų pirkimų įstatyme nebelikus aiškiai apibrėžto viešųjų pirkimų tikslo, susijusio su perkančiųjų organizacijų teise tenkinti teisėtus poreikius, šio santykio praktinio taikymo galimybės tapo dar sudėtingesnės ir didina viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę.

6. ES teisė įpareigoja valstybes nares užtikrinti teikėjų teisėtų interesų gynybos efektyvumą, kuris pasireiškia ne tik sąlygų kaip galima veiksmingiau pašalinti esamą arba galimą tiekėjų teisių pažeidimą sudarymu, bet ir siekiu paprastesnio ir efektyvesnio viešųjų pirkimų vykdymo, galinčio sumažinti pačių pažeidimų atsiradimo riziką.

7. Lietuva, pasirinko griežtesnį viešųjų pirkimų reguliavimo modelį, todėl neturi galimybių taikyti kitus viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdus, nei viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pasirinkimo galimybė, kurią numato ES direktyvos. Esant tokiai situacijai, būtina iš viešųjų pirkimų proceso eliminuoti veiksnius, kurie, perkančiosioms organizacijoms priimant sprendimus, didina jų atsiradimo tikimybę.

8. Viešųjų pirkimų procedūras vykdančių asmenų nepakankama kvalifikacija daro tiesioginę neigiamą įtaką perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumui ir taip pat sudaro prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

9. Šiandien Lietuvoje naudojama dviejų etapų ginčų nagrinėjimo sistema akcentuoja ginčo nagrinėjimo operatyvumą. Tačiau, kai ikiteisminę sprendimo peržiūrą vykdo pati perkančioji organizacija, kyla abejonų dėl priimamų sprendimų nešališkumo, todėl didesnė tikimybė, kad ginčas pereis į ilgą teisminį procesą arba tiekėjų teisės nebus tinkamai apgintos.

10. Trijų etapų viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema privalo užtikrinti tiekėjų interesų gynybos efektyvumą, nes sprendimo peržiūrą vykdo keli, vienas nuo kito nepriklausantys subjektai, todėl didesnė tikimybė, kad ginčas bus išspręstas ikiteisminiame etape. Tačiau ginčiui perėjus į teisminį etapą, jo nagrinėjimas tampa ilgu ir brangiu procesu, todėl, būtina sukurti sąlygas, kurios leistų didžiąją dalį ginčų išspręsti dar ikiteisminėje stadijoje.

11. Darbo metu atliktas tyrimas parodė, kad tiekėjai pasyviai naudojami jiems suteikta teisė reikalauti perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros, nors fiksuojamas didėjantis pažeidimų skaičius. Todėl būtina ne tik keisti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, bet, siekiant viešųjų pirkimų ginčų sprendimo efektyvumo, eliminuoti priežastis, darančias tiesioginę neigiamą įtaką jų atsiradimui.

12. Lietuvoje teisinis reguliavimas nenumato galimybės iš viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos eliminuoti teismus, kurie užtikrina efektyvesnę tiekėjų pažeistų teisių gynybą, bet yra sudėtingas ir ilgai trunkantis procesas. Siekiant viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumo, iki pirkimo sutarties sudarymo perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūrą tikslinga perduoti specializuotai institucijai, paliekant tiekėjams teisę perkančiosioms organizacijoms teikti pretenzijas.

PASIŪLYMAI

1. Nuo 2017 m. liepos 1 d. galiojančioje Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje nebelikus aiškiai apibrėžto viešųjų pirkimų tikslo, susijusio su perkančiųjų organizacijų teise tenkinti teisėtus poreikius, viešųjų pirkimų tikslų ir principų tarpusavio santykis ir jo praktinio taikymo galimybės tapo dar sudėtingesnės, o viešųjų pirkimų procese neteisėtai priimtų sprendimų tikimybė didesnė.

Rekomenduotume įstatymų leidėjui papildyti Viešųjų pirkimų įstatymo 17 straipsnio 2 dalį nuostata, buvusia ankstesnėje Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje, kad perkančioji organizacija turi siekti, kad, vadovaujantis šio įstatymo reikalavimais, būtų sudaryta pirkimo sutartis, leidžianti įsigyti perkančiajai organizacijai (atlikti pirkimą įgaliojusiai perkančiajai organizacijai) ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų (darbo priede pateikiamas Viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto lyginamasis variantas).

2. Siekiant užtikrinti reikiamą viešuosius pirkimus vykdančių specialistų kvalifikacijos, kuri turi didelę reikšmę perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų, kurių pažeidimų pagrindu ir kyla viešųjų pirkimų ginčai, teisėtumui, lygi ir atsižvelgiant į Viešųjų pirkimų įstatymu VPT priskirtas funkcijas, VPT siūlytume:

2.1. Peržiūrėti perkančiosioms organizacijoms skirtas mokymų programas ir formuoti netokią formalizuotą požiūrį į viešųjų pirkimų vykdymo procedūras, skiriant itin daug dėmesio viešųjų pirkimų principų ir viešųjų pirkimų tikslų tarpusavio santykio turiniui, aiškiau nustatyti kiekvieno jų raiškos formą, numatant aiškias ir praktines jų taikymo galimybes tam tikroje viešųjų pirkimų vykdymo procedūroje.

2.2. Sukurti nuoseklią perkančiųjų organizacijų darbuotojų kvalifikacijos kėlimo sistemą, kurioje, atsižvelgiant į perkančiųjų organizacijų poreikius, viešuosius pirkimus vykdančios darbuotojai turėtų galimybę pasirinkti jiems aktualias temas (šias funkcijas galima būtų perduoti ir privatiems subjektams, tačiau su jais susijusi informacija turėtų būti pasiekama per VPT, pavyzdžiui, tokias paslaugas teikiančių tiekėjų sąrašai, jų parengtos mokymų programos, kurios turėtų būti suderintos su VPT);

2.3. Sukurti viešuosius pirkimus vykdančių asmenų pasirengimo vykdyti viešuosius pirkimus vertinimo sistemą (nustatant privalomus įvadinį ir periodinius šių asmenų žinių patikrinimus).

2.4. Įdiegti efektyvias informacines priemones, kuriose paprastai ir aiškiai būtų pateikiamos naujovės, susijusios su viešaisiais pirkimais (pavyzdžiui, VPT internetinėje svetainėje vienoje vietoje paprastai ir aiškiai pateikiama kiekvieno mėnesio naujovių santrauka, apibendrinanti to mėnesio teisės aktų pakeitimus, teismų praktiką ir pagrindinius jos akcentus, pačios VPT parengus išaiškinimus ir jų praktinio taikymo pavyzdžius).

3. Šiuo metu veikianči viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistema, kai ikiteisminį ginčo nagrinėjimą atlieka galimai neteisėtą sprendimą priėmusi perkančioji organizacija, nėra efektyvi.

Rekomenduotume Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai, šiuo metu atliekančiai viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos veiksmingumo vertinimą, įvertinti galimybes ikiteisminį viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimą pavesti nepriklausomai ir savarankiškai Viešųjų pirkimų ginčų komisijai, paliekant neprivalomą pretenzijos teikimo galimybę galimai neteisėtą sprendimą priėmusiai perkančiajai organizacijai.

Tokia viešųjų pirkimų ginčų komisija galėtų veikti prie LRV kaip atskiras juridinis asmuo, veikiantis pagal LRV patvirtintus nuostatus.

Komisija galėtų būti sudaroma ne mažiau kaip iš 5 narių, kurių vienas būtų komisijos pirmininkas. Juos 5 metams skirtų LRV teisingumo ministro teikimu. Komisijos nariu galėtų būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos asmuo, turintis teisės ar ekonomikos magistro kvalifikacinį laipsnį arba jį atitinkantį aukštąjį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 3 metų darbo stažą viešųjų pirkimų srityje.

Tiekėjas, sumokėjęs nustatytą žyminį mokestį, iki pirkimo sutarties sudarymo galėtų kreiptis dėl perkančiosios organizacijos sprendimų, kurie neatitinka Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų, panaikinimo ar pakeitimo.

Dėl komisijos priimtų sprendimų tiek tiekėjas, tiek ir perkančioji organizacija turėtų teisę su ieškiniu kreiptis į apygardos teismą.

(Darbo priede pateikiamas Viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto lyginamasis variantas).

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Tarptautinės sutartys

1. Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, OL C 202, 07.06.2016.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=LT>

2. UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services (1994)

http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html

Europos Sąjungos norminiai aktai

3. 1989 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

4. 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

5. 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/66/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo. Viešųjų pirkimų tarnyba. <https://vpt.lrv.lt/m/lt/teisine-informacija/viesieji-pirkimai-2/es-teises-aktai/es-direktyvos-lietuviu-kalba>

Lietuvos Respublikos norminiai aktai

6. Lietuvos Respublikos Konstitucija. TAR.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA>

7. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. TAR.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2E7C18F61454>

8. 1996 m. rugpjūčio 13 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas Nr. I-1491. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.C54AFFAA7622>

9. 1999 m. birželio 3 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. VIII-1210. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1528F405144D>

10. 2001 m. gruodžio 13 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-650. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.820E9B3007ED>

11. 2002 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1217. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F4EDFC59E1E8>

12. 2004 m. sausio 22 d. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas Nr. IX-1969. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FF00B0EA2F0E/tHWifulQLf>
13. 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CODE35FFA738>
14. 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, v skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21¹, 94¹, 95¹, 95² straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas Nr. XI-678. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A91EE63FD1A6>
15. 2015 m. gruodžio 10 d. Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. XII-2161. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f667faa0a7ef11e5be7fbe3f919a1ebe>
16. 2017 m. sausio 12 d. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo Nr. VIII-1099 pakeitimo įstatymas. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/ad961110dd8911e69ae9f38427b46dd7>
17. 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-327. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/207ad17030a011e78397ae072f58c508>
18. 2017 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymas Nr. XIII-328. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9116a35030a011e78397ae072f58c508>
19. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/25c529d0cbcd11e4aaa0e90fce879681>
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 355 „Dėl prekių (paslaugų) įsigijimo tvarkos biudžetinėse įstaigose.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A47234B1782B>
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 444 „Dėl Valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, Valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, Valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įvertinimo metodikos patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.85388AC28199>
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 510 „Dėl Valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių patvirtinimo.“ TAR.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.69D24A2F6321>

23. 2011 m. lapkričio 30 d. viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus įsakymas Nr. 1S-174 „Dėl perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės rekomendacijų patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FF1BFE7DEA44>

24. 2011 m. gruodžio 30 d. viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus įsakymas Nr. 1S-204 „Dėl viešųjų pirkimų gairių perkančiosios organizacijos vadovui patvirtinimo.“ TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D97E7B71ED3D>

Lietuvos Respublikos teismų praktika

25. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Sigma Telas“ ir kt. v. AB „Rytų skirstomieji tinklai ir kt.“, bylos Nr. 3K-3-416/2005

26. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2008 m. balandžio 8 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Observis“ v. Kauno miesto savivaldybė, bylos Nr. 3K-3-222/2008

27. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. birželio 17 d. nutartis civilinėje byloje UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-350/2010.

28. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. lapkričio 8 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Endemik“ v. Kupiškio rajono savivaldybės administracija, bylos Nr. 3K-3-440/2010

29. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2011 m. kovo 21 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Mindozza“ v. Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, bylos Nr. 3K-3-119/2011

30. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2011 m. birželio 27 d. nutartis civilinėje byloje Krevox Europejskie Centrum Ekologiczne Sp. zo., UAB „Kamesta“ AB „Klaipėdos vanduo“, bylos Nr. 3K-3-293/2011

31. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2012 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Pireka“, UAB „Vėtrūna“ v. VšĮ Respublikinė Vilniaus universitetinė ligoninė, bylos Nr. 3K-3-43/2012

32. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (I) Nr. AC-38-1. „Teismų praktika, 2013, 38.

Specialioji literatūra

33. Ambrazevičienė, Rima. Teisėtumo užtikrinimo priemonės vykdant viešuosius pirkimus. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2003, 46 (38): 107-115.

34. Ambrazevičienė, Rima. „Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje. *Jurisprudencija* 2004, 59 (51): 105–113.

35. Junevičius, Algis ir Simona Ereminaitė. „Viešųjų pirkimų tvarkos optimizavimo ir efektyvumo didinimo galimybės.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2010, 54: 67-84.

36. Lastauskienė, Giedrė ir Rimantė Rudauskienė. „Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėją saistantis principas.“ *Teisė*, 2015, 96: 71-95

37. Sakalauskaitė, Eglė. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:23456392/23456392.pdf>

38. Soloveičikas, Deividas. „Viešųjų pirkimų ginčų arbitruotinum problema.“ *Teisė*, 2010, 75: 35-54.

39. Soloveičikas, Deividas. „Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas.“ *Teisė*, 2014, 91: 42–63.

40. Tvaronavičienė, Agnė. „Viešųjų pirkimų kaip vieno iš darniojo vystymosi koncepcijos įgyvendinimo instrumento naudojimo Lietuvos Respublikoje galimybės.“ *Verslas :teorija ir praktika*, 2012, 13 (3): 197–207.

41. Tvaronavičienė, Agnė. „Viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarkos ypatumai ir efektyvumas.“ Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2015. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:8928259/8928259.pdf>

Kiti šaltiniai

42. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Lietuvos kalbos išteklių informacinė sistema. <http://lkiis.lki.lt/dabartinis;jsessionid=46D6062F14A9962676E7F1BB0B6897F4>

43. Informacija apie 2016 metais įvykdytus viešuosius pirkimus. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://vpt.lrv.lt/informacija-apie-2016-m-ivykdytus-viesuosius-pirkimus>

44. Seikalis, Tomas. „Ginčų nagrinėjimo viešuosiuose pirkimuose alternatyvos.“ Delfi, 2015. <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/t-seikalis-gincu-nagrinejimo-viesuosiuose-pirkimuose-alternatyvos.d?id=66939834>

45. Soloveičikas, Deividas. „Tam tikri viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo aspektai pagal ES ir Lietuvos teisę.“ *Vakarai.lt*. 2008. <http://www.vakarai.lt/article.php?id=136>

46. „Viešieji pirkimai Europos Sąjungoje“. Viešųjų pirkimų tarnyba. http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/K22N_FILES/1020094811_1.doc

47. „Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimai, nustatomi atliekamų valstybinių auditų metu.“ Valstybės kontrolė. 2016 m. gegužės 3 d. https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/VP-pazeidimai.pdf

48. „Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys.“ Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. 2011 m. spalio. http://ukmin.lrv.lt/uploads/ukmin/documents/files/Viesieji%20pirkimai/Vies_pirkimai_spalis.pdf
49. Viešųjų pirkimų tarnybos 2014 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/LT_versija/Administracine_informacija/Ketvirtines_ir_metines_ataskaitos/Metines_veiklos_ataskaitos/2014m/VPT%20veiklos%20ataskaita_%202014%20m.pdf
50. Viešųjų pirkimų tarnybos 2015 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_metine_ataskaita_2015.pdf
51. Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita. Viešųjų pirkimų tarnyba. https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf
52. VPT duomenys. Viešųjų pirkimų tarnyba. <http://www.freedata.lt/vpt/>
53. VPT 2008 – 2010 metų institucijos strateginis veiklos planas. <https://vpt.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>
54. VPT 2017 – 2019 metų strateginis veiklos planas. <https://vpt.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>
55. 2012 m. gruodžio 27 d. valstybinio audito ataskaita. Supaprastintų pirkimų vykdymas. Nr. VA-P-20-8-20. Valstybės kontrolė. <https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2812>
56. 2016 m. spalio 20 d. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/aca64590968a11e68adcda1bb2f432d1?jfwid=-fa58h5cmg>

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe buvo atskleisti viešųjų pirkimų ypatumai, išsiaiškintos valstybės nustatytos jų teisėtumo užtikrinimo priemonės, padedančios užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą. Taip pat išnagrinėti viešųjų pirkimų principų ir tikslų santykio ypatumai ir jų įtaka viešųjų pirkimų ginčų atsiradimui, nustatytos priežastys, trukdančios užtikrinti efektyvų perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įgyvendinimą bei įvertintas Lietuvos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumas ir nustatyti galimi jos tobulinimo būdai. Pirmojoje dalyje siekta apibrėžti viešųjų pirkimų paskirtį ir pateikti viešųjų pirkimų sampratą; atlikti viešųjų pirkimų teisinio reglamentavimo raidos analizę ir suformuluoti viešųjų pirkimų ginčo sampratą. Antrojoje dalyje įvertintos viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemonės, išanalizuoti viešųjų pirkimų tikslų ir principų santykio reikšmė ir jo įtaka viešųjų pirkimų ginčams; nustatytos priežastys, trukdančios užtikrinti perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įgyvendinimo efektyvumą, išnagrinėtos viešųjų pirkimų ginčų sprendimo sistemos ir jų taikymo galimybės Lietuvoje. Trečiojoje dalyje nustatytos priežastys, įtakojančios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčių poreikį ir išanalizuoti keitimo būdai.

Reikšminiai žodžiai: viešųjų pirkimų ginčai, efektyvumas.

ANNOTATION

This Master's thesis reveals public procurement peculiarities, and their State defined legitimacy ensuring measures which assist in assuring the legitimacy of decisions taken by contracting authorities. Additionally, analyses public procurement principle and purpose relationship properties which counteract in accomplishing the determination of legitimacy of decisions taken by contracting authorities. Moreover, estimates Lithuania's public procurement dispute investigation system's effectiveness and thus, establishes its probable improvement techniques. The first part defines public procurement purpose and introduces the concept of public procurement; disposes public procurement legal regulation development analysis, and structures public procurement dispute concept. The second part evaluates the measures of public procurement legitimacy assurance, analyses the significance of public procurement aim and principle relationship, and its impact on public procurement disputes; determines the reasons which oppose to the assurance of public procurement dispute resolution system, and their application opportunities in Lithuania. The third part determines the reasons which influence the desideratum of public procurement dispute resolution change and analyses its remodelling methods.

Key words: public procurement disputes, effectiveness.

Blažienė V. Viešųjų pirkimų ginčai ir jų sprendimas / Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas.

SANTRAUKA

Viešųjų pirkimų ginčai yra viešųjų pirkimų proceso dalis, skirta užtikrinti tiekėjų teises ir teisėtus interesus viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo metu perkančiosioms organizacijoms priimant sprendimus.

Tačiau valstybės nustatyta institucinė priežiūros sistema nėra pajėgi patikrinti, kad perkančiųjų organizacijų priimami sprendimai atitinka viešųjų pirkimų keliamus reikalavimus. Vadovaujantis privalomais ES teisės šaltinių reikalavimais, teisės aktai pagrindiniu sprendimų pagrįstumo patikrinimo iniciatoriumi skyrė tiekėją, kurio nuomone, viešuosius pirkimus vykdančias subjektas, viešųjų pirkimų procese priimdamas tam tikrus sprendimus, galimai netinkamai įgyvendino teisės normų reikalavimus ir tuo pažeidė jo teises ir teisėtus interesus.

Lietuvai pasirinkus griežtesnį reguliacinį požiūrį į viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą, nėra galimybių taikyti alternatyvius viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdus, išskyrus teisę pasirinkti viešųjų pirkimų ginčų sprendimo tvarką, todėl, siekiant užtikrinti jų efektyvumą, būtina ne tik sukurti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, užtikrinančią efektyvias perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros procedūras, bet ir sudaryti sąlygas perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimui jų priėmimo metu, kas leistų iš viešųjų pirkimų proceso eliminuoti pačią viešųjų pirkimų ginčų atsiradimo tikimybę.

Šiame darbe keliama **problema**: šiandien taikomi viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdai neužtikrina viešųjų pirkimų vykdymo proceso metu perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumo įgyvendinimo efektyvumo bei greitos ir efektyvios viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo tvarkos.

Tyrimo objektas – viešųjų pirkimų ginčai ir jų sprendimas.

Tyrimo tikslas – nustatyti viešųjų pirkimų ginčų ypatumus ir išsiaiškinti galimas jų sprendimo tobulinimo kryptis.

Tyrimo uždaviniai: atskleisti viešųjų pirkimų sampratą ir ypatumus; išsiaiškinti valstybės nustatytas viešųjų pirkimų teisėtumo užtikrinimo priemones, padedančias užtikrinti perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumą; išnagrinėti viešųjų pirkimų principų ir viešųjų pirkimų tikslų santykio ypatumus ir jų įtaką viešųjų pirkimų ginčų kilimui; nustatyti priežastis, trukdančias efektyviai užtikrinti perkančiųjų organizacijų sprendimų teisėtumo įgyvendinimą; įvertinti Lietuvos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos efektyvumą ir nustatyti galimus jos tobulinimo būdus.

Ginamieji teiginiai.

1. Viešųjų pirkimų teisinio reguliavimo sudėtingumas ir nuolatinė kaita apsunkina perkančiųjų organizacijų darbą, ko rezultate neužtikrinamas priimamų sprendimų teisėtumas, kas sudaro prielaidas kilti viešųjų pirkimų ginčams.

2. Viešųjų pirkimų procese dalyvaujančių asmenų nepakankama kvalifikacija daro tiesioginę neigiamą įtaką perkančiųjų organizacijų priimamų sprendimų teisėtumui ir viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo efektyvumui.

Tyrimo metodika. Darbe buvo naudojami lyginamasis, sisteminis, lingvistinis, mokslinės literatūros analizės ir dokumentų analizės metodai.

Tyrimo rezultatai. Viešieji pirkimai yra sudėtingas procesas, kurio nuolatinė kaita sukelia sunkumų viešųjų pirkimų vykdymo procese sprendimus priimančioms asmenims ir sudaro sąlygas kilti viešųjų pirkimų ginčams. ES direktyvų kontekste viešųjų pirkimų ginčai suprantami kaip tiekėjų inicijuota perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūra, siekiant eliminuoti galimus jų teisių pažeidimus, kuriai naudojama teisminių ginčų nagrinėjimo procesui artimesnė ginčo sąvoka. Nesant galimybių taikyti kitus viešųjų pirkimų ginčų sprendimo būdus, nei viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemos pasirinkimo galimybę, kurią numato ES direktyvos, būtina iš viešųjų pirkimų proceso eliminuoti veiksniai, kurie, perkančiosioms organizacijoms priimant sprendimus, didina jų atsiradimo tikimybę. Neigiamą įtaką sprendimų teisėtumui daro viešųjų pirkimų principų ir tikslų tarpusavio santykio pažeidimai bei nepakankama viešųjų pirkimų procedūras vykdančių asmenų kvalifikacija. Darbo metu atliktas tyrimas parodė, kad tiekėjai pasyviai naudojami jiems suteikta teise reikalauti perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūros, nors fiksuojamas didėjantis pažeidimų skaičius. Todėl būtina ne tik keisti viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo sistemą, iki pirkimo sutarties sudarymo perkančiųjų organizacijų sprendimų peržiūrą perduodant specializuotai institucijai ir paliekant tiekėjams teisę perkančiosioms organizacijoms teikti pretenzijas, bet ir, siekiant viešųjų pirkimų ginčų sprendimo efektyvumo, būtina eliminuoti priežastis, sudarančias prielaidas jų atsiradimui.

Tyrimo struktūra: įvadas, 3 dėstymo dalys, išvados ir siūlymai.

Blažienė V. Public procurement disputes and their resolution / Administrative law master's thesis.

SUMMARY

Public procurement disputes are a part of the public procurement process which are essential in ensuring the suppliers' rights, and legal interests during public procurement procedures whilst contracting authorities come to the agreement.

However, the institutional supervision system established by the state is not able to determine whether the resolutions taken by contracting authorities correspond to the requirements of a public procurement. According to the mandatory law requirements of the EU, a supplier is determined as a primary resolution justification initiative by the legislation. Moreover, whilst coming to the agreement, the subject which implements public procurements conceivably implemented the legal norm requirements improperly thus, violated supplier's rights, and legal interests.

When Lithuania has chosen a stricter regulatory approach to the public procurement procedure enforcement, the possibility to apply alternative resolutions to public procurement disputes has defuncted except for the right to choose the method of resolution for occurring public procurement disputes. Consequently, in order to ensure the effectiveness of public procurements, it is not only fundamental to construct a system for the resolution of public procurement disputes, but additionally, determine the conditions for the insurance of resolution legitimacy made by the contracting authorities au courant. This would eliminate the liability of public procurement disputes from the public procurement process.

This paper raises a **problem**: the technique which is currently applied to resolve public procurement disputes does not ensure the legitimacy of resolutions taken by contracting authorities; effectiveness, and buoyant public procurement dispute approach method au courant.

Research object – public procurement disputes and their resolution.

Research objective – observe the peculiarity of public procurement disputes and ascertain the possible improvement aspects for their resolution.

Research goal: divulge the comprehension of public procurements and their features; disclose the measures of public procurements composed by the state which help to determine the legitimacy of the resolution taken by the contracting authorities; scrutinise the aspects of public procurement principles and public procurement objective's correlation, and their influence on the occurrence of public procurement disputes; determine the reasons which interfere with the effective implementation of contracting authorities' resolution legitimacy; estimate the

effectiveness of the Lithuania's public procurement dispute resolution system, and establish their probable improving methods.

Defensive claims.

1. The complexity of public procurement legal regulation and constant change complicates the metier of contracting authorities hence, the legitimacy of resolution taken are not ensured. Moreover, creates premises for public procurement disputes.

2. Insufficient qualification of individuals whom attend the public procurement processes makes a direct negative influence on contracting authorities' resolution legitimacy, and effectiveness of the approach on public procurement disputes.

Research methodology. A comparative, systematic, linguistic, scientific literature and document analyses methods were used in this probe.

Research results. Public procurement is a complex process whose constant change result in difficulties in public procurement implementation process for the authoritative individuals and additionally, develops conditions for public procurement disputes. In EU directives' context, public procurement disputes are comprehended as supplier's-initiated solution preview for contracting authorities in order to eliminate probable violation of their legal rights, for which the judicial dispute consideration process, most similar to the concept of dispute, is used. If there are no circumstances for implementation of other resolutions for public procurement disputes, nor opportunities for selection of public procurement dispute resolution types, which is provided by EU directives, it is crucial to eliminate the factors which increase the chance for dispute presence whilst contracting authorities come to the agreement. A negative influence on resolution legitimacy is made through violations of public procurement principles, objective's relationships, and insufficient qualification of individuals whom attend the public procurement procedures. A research done for this probe revealed that suppliers passively use a given right to demand resolution preview from contracting authorities, although the number of registered violations has increased. Thus, it is essential to not only alter the public procurement dispute resolution system before the purchase agreement is previewed by contracting authorities, and is given to a specialised institution, and allowing suppliers to make claims against contracting authorities, but additionally, eliminate the reasons which endorse their appearance whilst seeking for public procurement disputes resolution effectiveness.

Research structure: introduction, 3 parts of body, conclusion, and suggestions.

LIETUVOS RESPUBLIKOS
VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ ĮSTATYMO NR. I-1491 17, 101, 102 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR
ĮSTATYMO PAPILDYMO 102¹, 102², 102³, 102⁴, 102⁵ STRAIPSNIAIS
ĮSTATYMAS

2018 m. d. Nr.
Vilnius

1 straipsnis. 17 straipsnio pakeitimas

1. Papildyti 17 straipsnio 2 dalį nauju 1 punktu:

„1) vadovaujantis šio įstatymo reikalavimais, būtų sudaryta pirkimo sutartis, leidžianti įsigyti perkančiajai organizacijai (atlikti pirkimą įgaliojusiai perkančiajai organizacijai) ar tretiesiems asmenims reikalingų prekių, paslaugų ar darbų;“

2. Buvusį 17 straipsnio 1 dalies 1 punktą laikyti 2 punktu, o 2 punktą laikyti 3 punktu.

2 straipsnis. 101 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 101 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„3. Tiekėjas, norėdamas iki pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties sudarymo teisme ginčyti perkančiosios organizacijos sprendimus ar veiksmus, pirmiausia raštu (elektroninėmis priemonėmis arba pasirašytinai per pašto paslaugos teikėją ar kitą tinkamą vežėją) turi pateikti pretenziją perkančiajai organizacijai skundą Viešųjų pirkimų ginčų komisijai.“

2. Papildyti 101 straipsnį nauju 4 punktu:

„4. Tiekėjas, norėdamas iki pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties sudarymo ginčyti perkančiosios organizacijos sprendimus ar veiksmus, turi teisę pateikti pretenziją perkančiajai organizacijai šiame skyriuje nustatyta tvarka. Pretenzija turi būti pateikta elektroninėmis priemonėmis arba pasirašytinai per pašto paslaugos teikėją ar kitą tinkamą vežėją. Perkančiosios organizacijos sprendimas, priimtas išnagrinėjus tiekėjo pretenziją, gali būti skundžiamas Viešųjų pirkimų ginčų komisijai šiame skyriuje nustatyta tvarka. Tiekėjas turi teisę kreiptis į Viešųjų pirkimų ginčų komisiją ir nepasinaudojęs teise teikti pretenziją perkančiajai organizacijai.“

3 straipsnis. 102 straipsnio pavadinimo bei 1 ir 2 dalių pakeitimas

Pakeisti 102 straipsnio pavadinimą ir 1 ir 2 dalis ir išdėstyti juos taip:

„102 straipsnis. Pretenzijos pateikimo perkančiajai organizacijai, skundo pateikimo Viešųjų pirkimų ginčų komisijai, prašymo pateikimo ar ieškinio pareiškimo teismui terminai

1. Tiekėjas turi teisę pateikti pretenziją perkančiajai organizacijai, **skundą Viešųjų pirkimų ginčų komisijai**, pateikti prašymą ar pareikšti ieškinį teismui (išskyrus ieškinį dėl pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties pripažinimo negaliojančia ar ieškinį dėl pirkimo sutarties nutraukimo pripažinimo nepagrįstu):

1) per 10 dienų (supaprastintų pirkimų atveju – per 5 darbo dienas) nuo perkančiosios organizacijos pranešimo raštu apie jos priimtą sprendimą išsiuntimo tiekėjams dienos, o jeigu šis pranešimas nebuvo siunčiamas elektroninėmis priemonėmis, – per 15 dienų nuo pranešimo išsiuntimo tiekėjams dienos;

2) per 10 dienų (supaprastintų pirkimų atveju – per 5 darbo dienas) nuo paskelbimo apie perkančiosios organizacijos priimtą sprendimą dienos, jeigu šiame įstatyme nėra reikalavimo raštu informuoti tiekėjus apie perkančiosios organizacijos priimtus sprendimus.

2. Jeigu perkančioji organizacija per nustatytą terminą neišnagrinėja jai pateiktos pretenzijos, tiekėjas turi teisę pateikti prašymą ar pareikšti ieškinį teismui per 15 dienų nuo dienos, pateikti skundą Viešųjų pirkimų ginčų komisijai per 5 dienas nuo tos dienos, kurią perkančioji organizacija turėjo raštu pranešti apie priimtą sprendimą pretenziją pateikusiam tiekėjui, suinteresuotiems kandidatams ir suinteresuotiems dalyviams.“

4 straipsnis. Įstatymo papildymas 102¹ straipsniu

Papildyti Įstatymą nauju 102¹ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„102¹ straipsnis. Viešųjų pirkimų ginčų komisija

1. Viešųjų pirkimų ginčų komisija (toliau šiame straipsnyje – Komisija) yra viešasis juridinis asmuo, išlaikomas iš valstybės biudžeto.

2. Komisijos tikslas – objektyviai išnagrinėti skundą dėl perkančiosios organizacijos sprendimų ar veiksmų iki pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties sudarymo ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą.

3. Komisiją sudaro Komisijos pirmininkas ir kiti Komisijos nariai. Bendrą Komisijos narių skaičių nustato ir Komisijos nuostatus tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

4. Komisijos nariai skiriami penkeriems metams. Komisijos narius skiria Lietuvos Respublikos Vyriausybė teisingumo ministro teikimu. Komisijos nariu gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos asmuo, turintis teisės ar ekonomikos magistro kvalifikacinį laipsnį arba jį atitinkantį aukštąjį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo stažą viešųjų pirkimų srityje.

5. Komisijos narių darbas Komisijoje laikytinas darbu pagrindinėje darbovietėje ir apmokamas Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nustatyta tvarka. Komisijos narys pareigas gali eiti tik Komisijoje, taip pat dirbti mokslinį arba pedagoginį darbą.

6. Pasibaigus įgaliojimų laikui, Komisijos nariai savo pareigas eina tol, kol paskiriami nauji nariai.

7. Komisijos funkcijoms atlikti sudaroma administracija. Jos struktūrą ir pareigybių sąrašą, neviršydamas lėšų, patvirtintų darbo užmokesčiui, tvirtina Komisijos pirmininkas. Komisijos administracijos darbuotojų priėmimo į darbą tvarką, darbo užmokesčio jiems mokėjimo tvarką ir sąlygas nustato Darbo kodeksas, kiti įstatymai ir teisės aktai.“

5 straipsnis. Įstatymo papildymas 102² straipsniu

Papildyti Įstatymą nauju 102² straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„102² straipsnis. Reikalavimai skundo viešųjų pirkimų ginče turiniui

1. Skunde Viešųjų pirkimų ginčų komisijai turi būti nurodyta:

1) tiekėjo pavadinimas, identifikacinis numeris (kodas), adresas;

2) perkančiosios organizacijos, kurios veiksmai ar sprendimai, atliekant viešąjį pirkimą, yra skundžiami, pavadinimas, identifikacinis numeris (kodas), adresas ;

3) skundžiamas veiksmas, sprendimas ir jo surašymo data;

4) aplinkybės, kuriomis tiekėjas grindžia savo reikalavimą, ir tai patvirtinantys dokumentai;

5) tiekėjo reikalavimas.

2. Skundas Viešųjų pirkimų ginčų komisijai pateikiami lietuvių kalba.

3. Sprendime turi būti nurodyta tiekėjo ir perkančiosios organizacijos teisė apskusti priimtą sprendimą teismui ir tokio apskundimo terminai.

4. Tiekėjas, pateikdamas skundą, sumoka Viešųjų pirkimų ginčų komisijai Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyto dydžio įmoką nagrinėjimo išlaidoms apmokėti.“

5 straipsnis. Įstatymo papildymas 102³ straipsniu

Papildyti Įstatymą nauju 102³ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„102³ straipsnis. Skundo nagrinėjimas Viešųjų pirkimų ginčų komisijoje

1. Viešųjų pirkimų ginčų komisija privalo nagrinėti tik tuos tiekėjų skundus, kurie gauti iki pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties sudarymo dienos ir pateikti laikantis šio įstatymo 102 straipsnio 1 dalyje nustatytų terminų. Neprivaloma nagrinėti skundų, teikiamų pakartotinai dėl to paties perkančiosios organizacijos priimto sprendimo arba atlikto veiksmo.

2. Tiekėjas, pateikęs skundą Viešųjų pirkimų ginčų komisijai, privalo ne vėliau kaip per 3 darbo dienas pateikti perkančiajai organizacijai skundo kopiją su gavimo Viešųjų pirkimų ginčų komisijoje patvirtinimu.

3. Perkančioji organizacija, gavusi skundo kopiją, nedelsdama sustabdo pirkimo procedūrą, kol bus išnagrinėtas šis skundas ir priimtas sprendimas. Perkančioji organizacija negali sudaryti pirkimo sutarties ar preliminariosios sutarties, kol perkančioji organizacija negavo Viešųjų pirkimų ginčų komisijos sprendimo.

4. Viešųjų pirkimų ginčų komisija turi išnagrinėti skundą ir priimti sprendimą ne vėliau kaip per 15 dienų nuo skundo gavimo.

5. Viešųjų pirkimų ginčų komisija, išnagrinėjusi skundą, turi teisę:

1) skundo nepatenkinti ir jį atmesti;

2) skundą patenkinti ir įpareigoti perkančiąją organizaciją panaikinti arba pakeisti sprendimus ar veiksmus;

3) skundą patenkinti ir nutraukti pirkimo procedūras;

4) skundą tenkinti iš dalies ir įpareigoti perkančiąją organizaciją panaikinti arba pakeisti sprendimus ar veiksmus arba nutraukti pirkimo procedūras.“

6 straipsnis. Įstatymo papildymas 102⁴ straipsniu

Papildyti Įstatymą nauju 102⁴ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„102⁴straipsnis. Viešųjų pirkimų ginčų komisijos sprendimo privalomumas

Praėjus šio Įstatymo 102 straipsnio 1 dalyje nurodytiems terminams, Viešųjų pirkimų ginčų komisijos priimtą sprendimą privalo vykdyti ginčo šalys, taip pat su ginču susiję tretieji asmenys.“

7 straipsnis. Įstatymo papildymas 102⁵ straipsniu

Papildyti Įstatymą nauju 102⁵ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„102⁵straipsnis. Viešųjų pirkimų ginčų komisijos sprendimų apskundimas

Tiekėjas ir perkančioji organizacija turi teisę Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijos sprendimus įstatymų nustatyta tvarka apskųsti apygardos teismui.“

8 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas

Šis įstatymas įsigalioja 2018 m. d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas