



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MANUELA KAMPOSA SANČESA-BORDONAS [MANUEL CAMPOS
SÁNCHEZ-BORDONA]
SECINĀJUMI,
sniegti 2019. gada 7. martā¹

Lieta C-41/18

Meca Srl
pret
Comune di Napoli,
piedaloties
Sirio Srl

(*Tribunale Amministrativo Regionale della Campania* (Kampānijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiski līgumi – Fakultatīvi izslēgšanas iemesli – Pieņemamība – Līguma slēgšanas tiesību galīgā piešķiršana, kurai ir piekritis prasītājs – Prejudiciāla nolēmuma tiesvedības priekšmeta zudums – Ar profesionālo darbību saistīts smags pārkāpums – Iepriekšēja līguma izbeigšana sakarā ar trūkumiem tā izpildē – Pārsūdzība tiesā, kas liedz līgumslēdzējai iestādei izvērtēt līguma neizpildi, kamēr nav noslēdzies tiesas process

1. Itālijas tiesību normas publiskā iepirkuma līgumu jomā paredz, ka no (jaunas) iepirkumu procedūras var tikt izslēgts pretendents, kurš, ieguvis līguma slēgšanas tiesības iepriekšējā procedūrā, ir pieļāvis būtiskus trūkumus tā izpildē, kā rezultātā šis (pirmais) līgums ir ticis izbeigts.
2. Tomēr šīs tiesību normas, šķiet, arī nosaka², ka, izvērtējot pretendentu uzticamību jaunā līguma slēgšanas procedūrā, līgumslēdzēja iestāde nedrīkst ņemt vērā šos trūkumus, lai pamatotu (pretendenta) izslēgšanu, ja ekonomikas dalībnieks, kurš ir pieļāvis šos trūkumus, ir apstrīdējis tiesā [lēmumu] par (pirmā) līguma izbeigšanu.
3. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai iedarbība, kādu rada šāda prasības celšana tiesā, atbilst principiem, uz kuriem pamatojas Direktīva 2014/24/ES³, un, konkrēti, tās 57. pantam.

¹ Oriģinālvaloda – spāņu.

² Pastāv dažas atšķirības šo tiesību normu interpretācijā. Skat. šo secinājumu 27.–29. punktu.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.).

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības. Direktīva 2014/24

4. Saskaņā ar 101. apsvērumu:

“Līgumslēdzējam iestādēm vajadzētu dot arī iespēju izslēgt ekonomikas dalībniekus, kas izrādījušies neuzticami, piemēram, tādēļ, ka pārkāpuši vides vai sociālos pienākumus, tostarp noteikumus par piekļuvi personām ar invaliditāti, vai izdarījuši citus smagus pārkāpumus saistībā ar profesionālo darbību, piemēram, konkurences noteikumu vai intelektuālā īpašuma tiesību pārkāpumus. Būtu jāpaskaidro, ka smagi pārkāpumi saistībā ar profesionālo darbību var likt šaubīties par ekonomikas dalībnieka godīgumu un tādējādi var būt par pamatu tam, ka ekonomikas dalībnieks nav atbilstīgs, lai tam piešķirtu tiesības slēgt publisku līgumu, neatkarīgi no tā, vai šim ekonomikas dalībniekam citādā ziņā ir tehniskas un saimnieciskas spējas izpildīt līgumu.

Paturot prātā, ka līgumslēdzēja iestāde būs atbildīga par sekām, kas var būt tās iespējami kļūdainam lēmumam, līgumslēdzējam iestādēm vajadzētu palikt arī brīvai izvēlei uzskatīt, ka ir bijis smags pārkāpums saistībā ar profesionālo darbību, ja, pirms ir pieņemts galīgs un saistošs lēmums par to, ka pastāv obligāts izslēgšanas iemesls, tās var ar jebkādiem pienācīgiem līdzekļiem pierādīt, ka ekonomikas dalībnieks ir pārkāpis savas saistības, tostarp saistības attiecībā uz nodokļu vai sociālā nodrošinājuma iemaksu maksājumiem, ja vien valsts tiesību aktos nav noteikts citādi. Tām vajadzētu būt arī iespējai izslēgt kandidātus vai pretendentes, kas agrāku publisko līgumu izpildē pieļāvuši nozīmīgas nepilnības attiecībā uz būtiskām prasībām, piemēram, piegāžu vai darbu neveikšana, nopietni trūkumi piegādātajā produktā vai sniegtajā pakalpojumā, kuru dēļ tas nav lietojams iecerētajam nolūkam, vai neatbilstīga rīcība, kas liek nopietni apšaubīt ekonomikas dalībnieka uzticamību. Valsts tiesību aktos būtu jāparedz šādas izslēgšanas maksimālais ilgums.

Piemērojot fakultatīvus izslēgšanas iemeslus, līgumslēdzējam iestādēm jo īpaši būtu jāpievērš uzmanība samērīguma principa ievērošanai. Nelielām neatbilstībām tikai izņēmuma gadījumos vajadzētu novest pie ekonomikas dalībnieka izslēgšanas. Savukārt, ja nelielas neatbilstības tiek konstatētas atkārtoti, tas var radīt šaubas par ekonomikas dalībnieka uzticamību un var būt par pamatu tā izslēgšanai.”

5. 57. pantā (“Izslēgšanas iemesli”) ir noteikts:

“[..]

4. Līgumslēdzējas iestādes no dalības iepirkuma procedūrā var izslēgt vai dalībvalstis var tām prasīt izslēgt ikvienu ekonomikas dalībnieku, kas nonācis jebkurā no šādām situācijām:

[..]

c) ja līgumslēdzēja iestāde ar atbilstošiem līdzekļiem var pierādīt, ka ekonomikas dalībnieks ir vainīgs kādā ar profesionālo darbību saistītā smagā pārkāpumā, kas liek apšaubīt šā ekonomikas dalībnieka godprātību;

[..]

g) ja ekonomikas dalībnieks ir pieļāvis būtiskus vai pastāvīgus trūkumus saistībā ar kādas būtiskas prasības izpildi saskaņā ar iepriekšēju publisku līgumu, iepriekšēju līgumu ar līgumslēdzēju vai iepriekšēju koncesiju līgumu, kas noveda pie šāda iepriekšēja līguma priekšlaicīgas izbeigšanas, zaudējumu atlīdzināšanas vai citām līdzīgām sankcijām;

[..]

5. Līgumslēdzējas iestādes jebkurā procedūras brīdī izslēdz ekonomikas dalībnieku, ja izrādās, ka šis ekonomikas dalībnieks sakarā ar darbībām vai bezdarbību pirms procedūras vai tās laikā ir nonācis kādā no 1. un 2. punktā minētajām situācijām.

Līgumslēdzējas iestādes jebkurā procedūras brīdī var izslēgt vai dalībvalstis var tām prasīt izslēgt ekonomikas dalībnieku, ja izrādās, ka šis ekonomikas dalībnieks sakarā ar darbībām vai bezdarbību pirms procedūras vai tās laikā ir nonācis kādā no 4. punktā minētajām situācijām.

6. Ikviens ekonomikas dalībnieks, kas nonācis kādā no 1. un 4. punktā minētajām situācijām, var iesniegt pierādījumus, ka šā ekonomikas dalībnieka veiktie pasākumi ir pietiekami, lai pierādītu savu uzticamību, neraugoties uz to, ka pastāv atbilstīgs izslēgšanas iemesls. Ja šādus pierādījumus uzskata par pietiekamiem, attiecīgo ekonomikas dalībnieku neizslēdz no iepirkuma procedūras.

Šajā nolūkā ekonomikas dalībnieks pierāda, ka viņš ir samaksājis vai apņēmis samaksāt kompensāciju attiecībā uz jebkādu kaitējumu, ko radījis noziedzīgais nodarījums vai pārkāpums, ir pilnībā izskaidrojis attiecīgos faktus un apstākļus, aktīvi sadarbojoties ar izmeklēšanas iestādēm, un ir veicis konkrētus un atbilstīgus tehniskus, organizatoriskus un ar personālu saistītus pasākumus, lai novērstu jaunus noziedzīgos nodarījumus vai pārkāpumus.

Ekonomikas dalībnieku veiktie pasākumi tiek izvērtēti, ņemot vērā noziedzīgā nodarījuma vai pārkāpuma smagumu un konkrētos apstākļus. Ja tiek uzskatīts, ka šie pasākumi ir nepietiekami, ekonomikas dalībnieks saņem paziņojumu par minētā lēmuma iemesliem.

[..]

7. Dalībvalstis saskaņā ar normatīvajiem vai administratīvajiem aktiem un ievērojot Savienības tiesību aktus nosaka šā panta īstenošanas nosacījumus. Tās jo īpaši nosaka maksimālo izslēgšanas laikposmu, ja ekonomikas dalībnieks neveic 6. punktā norādītos pasākumus, lai pierādītu savu uzticamību. Ja izslēgšanas laikposms nav noteikts ar galīgu spriedumu, tas nepārsniedz piecus gadus no dienas, kad notikusi notiesāšana ar galīgu spriedumu 1. punktā minētajos gadījumos, un trīs gadus no attiecīgā notikuma dienas 4. punktā minētajos gadījumos.”

B. Itālijas tiesības. *Legislatīvais dekrēts Nr. 50/2016*⁴

6. Saskaņā ar tā 80. panta 5. punkta c) apakšpunktu:

“Līgumslēdzēja iestāde izslēdz no dalības iepirkuma procedūrā tirgus dalībnieku [..], ja [..] līgumslēdzēja iestāde ar atbilstošiem līdzekļiem pierāda, ka tirgus dalībnieks ir vainīgs kādā ar profesionālo darbību saistītā smagā pārkāpumā, kas liek apšaubīt šā tirgus dalībnieka godprātību vai uzticamību. Šādi gadījumi ir: būtiski trūkumi saistībā ar agrāka publiska līguma vai koncesiju līguma izpildi, kas izraisīja šāda līguma priekšlaicīgu izbeigšanu, kura nav apstrīdēta tiesā vai arī ir apstiprināta ar tiesas nolēmumu, vai kā rezultātā tika pieņemts spriedums par kaitējuma atlīdzināšanu vai citām sankcijām; mēģinājums nepamatoti iespaidot līgumslēdzējas iestādes lēmumu pieņemšanas procesu vai iegūt

⁴ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture: Codice dei contratti pubblici (2016. gada 19. aprīļa GURI Nr. 91, kārtējais pielikums Nr. 10) (2016. gada 18. aprīļa Legislatīvais dekrēts Nr. 50, ar kuru tiek īstenotas Direktīvas 2014/23/ES, 2014/24/ES un 2014/25/ES par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu, par publisko iepirkumu un par iepirkumu, ko īsteno subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, kā arī par būvdarbu, pakalpojumu un piegāžu publiskā iepirkuma līgumu jomā spēkā esošā tiesiskā regulējuma reorganizāciju: Iepirkumu kodekss; turpmāk tekstā – “IK”).

konfidenciālu informāciju, lai gūtu sev labumu; tādas nepatiesas vai maldinošas informācijas sniegšana, arī aiz nolaidības, kas var iespaidot lēmumus par izslēgšanu, atlasī vai līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, vai tādas informācijas noklusēšana, kas ir nepieciešama atlases procedūras pareizai norisei.”

II. Pamatlietas fakti un prejudiciālais jautājums

7. 2016./2017. akadēmiskajā mācību gadā sabiedrība *Sirio Srl* piedalījās Neapoles pašvaldības rīkotajā publiskā iepirkuma procedūrā par ēdināšanas pakalpojumiem skolās, iegūstot tiesības slēgt līgumu.

8. Līguma īstenošanas laikā bērni un personāls skolas ēdnīcā pasniegtajos ēdienos esošo koli baktēriju dēļ saindējās.

9. Ņemot vērā notikušo, Neapoles pašvaldība 2017. gada 29. jūnijā: a) nolēma apturēt pakalpojumu sniegšanu, piešķirot pakalpojuma sniegšanas tiesības sabiedrībai *Meca*, kura iepriekšējā iepirkuma pretendentu sarakstā ieņēma otro vietu, un b) izbeidza līgumu ar *Sirio*, ieturot drošības naudu.

10. *Sirio* apstrīdēja līguma izbeigšanu civiltiesiskā kārtā [*Tribunale di Napoli* (Neapoles tiesa, Itālija)], kura šo strīdu joprojām izskata.

11. Neapoles pašvaldība sarīkoja jaunu publiskā iepirkuma procedūru par ēdināšanas pakalpojumiem skolās 2017./2018. mācību gadā, kas bija par 10 atsevišķām daļām, un *Sirio* tajā pieteicās.

12. Saskaņā ar IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunktu līgumslēdzēja iestāde ar 2017. gada 1. augusta lēmumu atļāva *Sirio* piedalīties iepirkumā attiecībā uz 7. daļu, nekādā veidā neizvērtējusi iepriekšējā līguma pārkāpuma smagumu.

13. *Meca*, kura arī bija viena no pretendentiem iepirkumā par ēdināšanas pakalpojumiem skolās 2017./2018. akadēmiskajā mācību gadā, apstrīdēja iesniedzējtiesā atļauju *Sirio* piedalīties [procedūrā]. Tā uzskata, ka līgumslēdzējai iestādei būtu bijis jāveic *Sirio* uzticamības vērtējums, ņemot vērā gadījumu, kad notika saindēšanās ar ēdienu, nevis vienkārši jākonstatē, ka tā civiltiesiskā kārtā ir iesniegusi prasības pieteikumu par iepriekšējā līguma izbeigšanu.

14. Iesniedzējtiesa uzskata, ka, stingri piemērojot Itālijas tiesību normas, tādā lietā kā šī līgumslēdzēja iestāde nevar izvērtēt pretendenta uzticamību. Pēc tās domām, valsts likumdevējs esot devis priekšroku administratīvās iestādes veiktā vērtējuma apturēšanai, pilnībā nododot to pārbaudei tiesā, kura turklāt koncentrējas uz līguma izbeigšanas pamatotību, nevis uz ekonomikas dalībnieka uzticamību.

15. Tiesa *a quo* uzskata, ka pārkāpuma smagums ir atkarīgs nevis no objektīviem apstākļiem, bet gan no ekonomikas dalībnieka, ar kuru līgums izbeigts, subjektīvas izvēles apstrīdēt šo priekšlaicīgo līguma izbeigšanu civiltiesiskā kārtā tiesā. Dalību atļaujošais automātiskums, kas izriet no tā, ka attiecību pirmstermiņa izbeigšana ir apstrīdēta civiltiesiskā kārtā tiesā, esot stimuls neatzīt ar profesionālo darbību saistītās kļūdas, tādējādi atņemot uzņēmumiem stimulu veikt atbilstības pasākumus (kas paredzēti Direktīvas 2014/24 102. apsvērumā), kuri savukārt ir lietderīgi, lai nepieļautu to pārkāpumu atkārtošanos, kuru dēļ tika izbeigts iepriekšējais līgums.

16. Šajos apstākļos *Tribunale Amministrativo Regionale della Campania* (Kampānijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija) uzdod Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai Līgumā par Eiropas Savienības darbību (LESD) noteiktie Savienības tiesiskās palāvības aizsardzības un tiesiskās drošības principi un tādi no tiem atvasinātie principi kā vienlīdzīgas attieksmes princips, nediskriminācijas princips, samērīguma princips un efektivitātes princips, kas paredzēti Direktīvā 2014/24, kā arī minētās direktīvas 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunkts liedz piemērot tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir Itālijas tiesiskais regulējums, kurš izriet no Leģislatīvā dekrēta Nr. 50/2016 80. panta 5. punkta c) apakšpunkta un atbilstoši kuram būtisku trūkumu, kas pieļauti iepriekšēja iepirkuma izpildē un kuru dēļ priekšlaicīgi izbeigts kāds agrāks iepirkuma līgums, apstrīdēšana tiesā izslēdz iespēju līgumslēdzējai iestādei veikt jebkādu pretendenta uzticamības vērtējumu, pirms civilajā tiesvedībā ir pasludināts galīgais nolēmums, un bez pierādījumiem no pretendenta, ka tas ir veicis atbilstības pasākumus, kuru mērķis ir novērst pārkāpumus un nepieļaut to atkārtošanos?”

III. Tiesvedība Tiesā

17. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu tika saņemts Tiesas kancelejā 2018. gada 22. janvārī.

18. Rakstveida apsvērumus iesniedza *Sirio*, Neapoles pašvaldība, Itālijas un Ungārijas valdības, kā arī Komisija. Tiesas sēdē, kas norisinājās 2018. gada 13. decembrī, piedalījās tikai Komisija un Itālijas valdība.

IV. Vērtējums

A. Šķietamais prejudiciāla nolēmuma tiesvedības priekšmeta zudums

19. *Sirio* uzskata, ka *Meca* apstrīdētais tiesību akts, proti, 2017. gada 1. augusta lēmums, ar kuru *Sirio* tika atļauts piedalīties iepirkuma procedūrā, neietekmēja šīs procedūras īstenošanu, līdz tā 2017. gada 7. novembrī noslēdzās ar (jauna) līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu *Sirio* 2017./2018. mācību gadā.

20. Tā kā šis pēdējais administratīvais lēmums nav ticis apstrīdēts, *Sirio* apgalvo, ka lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu nav priekšmeta, jo neatkarīgi no tiesvedības iznākuma lēmums par *otrā* līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu ir galīgs un spriedums to neietekmēs.

21. Es tomēr uzskatu, ka šis apstāklis nav pietiekams, lai atzītu, ka lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir kļuvis nepieņemams. Manuprāt, nolēmums saistībā ar 2017. gada 1. augusta lēmuma pārsūdzību vēl nav pieņemts un tas nebūs atkarīgs no apstākļa, ka *Meca* ir piekritusi 2017. gada 7. novembra lēmumam par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu.

22. Konkrēti, iespējamā 2017. gada 1. augusta lēmuma atzīšana par spēkā neesošu varētu vai nu attiecīgi padarīt par spēkā neesošu 2017. gada 7. novembra lēmumu par līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, vai arī, ja tas nebūtu iespējams, saskaņā ar valsts tiesību aktiem un atbilstīgi Direktīvas 89/665/EEK⁵ 2. panta 1. punkta c) apakšpunktam būt par pamatu tam, lai atlīdzinātu zaudējumus, kuri varētu būtu nodarīti *Meca*.

23. Tādējādi uzskatu, ka prejudiciālā nolēmuma tiesvedībai nav zudis priekšmets.

⁵ Padomes Direktīva (1989. gada 21. decembris) par to normatīvo un administratīvo aktu koordinēšanu, kuri attiecas uz izskatīšanas procedūru piemērošanu, piešķirot piegādes un uzņēmuma līgumus valsts vajadzībām (OV 1989, L 395, 33. lpp.).

B. Precizējumi par valsts tiesiskā regulējuma interpretāciju

24. Iesniedzējtiesa pieņem, ka IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunkts “saskaņā ar valsts judikatūrā noteikto interpretāciju” rada “nenovēršamu juridisku pienākumu”⁶ ļaut piedalīties iepirkuma procedūrā pretendenta, kura iepriekšējais līgums ir ticis priekšlaicīgi izbeigts sakarā ar būtiskiem trūkumiem tā izpildē⁷ un kurš ir to apstrīdējis tiesā.

25. Spēkā esošais tiesiskais regulējums ir mainījies salīdzinājumā ar iepriekš pastāvošo tiesisko regulējumu (Leģislatīvais dekrēts Nr. 163/2006)⁸. Saskaņā ar šo pēdējo minēto tiesību aktu līgumslēdzēja iestāde varēja, “jebkādā veidā to pierādot”, konstatēt smagu profesionālās ētikas pārkāpumu, kas pamatotu pretendenta izslēgšanu. Turpretim jaunais regulējums, kas ietverts IK, apvieno Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunktu, radot iepriekš izklāstīto iznākumu.

26. Būtībā IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunktā ir ietverts vispārīgs ar profesionālo darbību saistītu smagu pārkāpumu, kuri pamato izslēgšanu, formulējums, turpinājumā precizējot, ka “šādi pārkāpumi” tostarp ir “būtiski trūkumi saistībā ar agrāka publiska līguma vai koncesiju līguma izpildi, kas izraisīja šāda līguma priekšlaicīgu izbeigšanu”. Tomēr šādi trūkumi ļauj izslēgt attiecīgo pretendentu tikai tad, ja līguma izbeigšana “nav apstrīdēta tiesā vai arī ir apstiprināta ar tiesas nolēmumu”.

27. Tomēr, kā tiesas sēdē norādīja Itālijas valdība, jau pēc šā lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniegšanas *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija)⁹ doktrīnā, šķiet, ir notikušas izmaiņas, kas ir licis šai valdībai grozīt tās apsvērumos pausto nostāju.

28. Pamatojoties uz Itālijas valdības sniegto šā atzinuma interpretāciju¹⁰, pat ja *sub iudice* būtu iepriekšēja līguma priekšlaicīga izbeigšana, par kuru lemts, pamatojoties uz personas, kura piesakās kā kandidāts jaunā iepirkumu procedūrā, pieļautiem būtiskiem trūkumiem, līgumslēdzēja iestāde var pēc savas ierosmes izvērtēt šādu trūkumu esamību, lai pamatotu šā kandidāta izslēgšanu, negaidot, kad tiks pieņemts tiesas spriedums.

29. Katrā ziņā Tiesa nevar iesaistīties šajā diskusijā par valsts tiesību interpretāciju, kas ir tikai iesniedzējtiesas ziņā, tāpēc:

- ja tā uzskata par iespējamu pieņemt doktrīnu, kura saskaņā ar Itālijas valdības nostāju izriet no *Consiglio di Stato* (Valsts padome) 2018. gada 13. novembra atzinuma, tā var veikt IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunkta interpretāciju saskaņā ar Direktīvu 2014/24 un atbilstoši nostājai, kuru pati tiesa *a quo* pauž savā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, kas būtībā izslēgtu nepieciešamību lūgt sniegt prejudiciālu nolēmumu;

6 Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu 2.3. punkts.

7 Iesniedzējtiesa, šķiet, pamatojas uz premisu, ka *Sirio*, būdama atbildīga par saindēšanos ar ēdienu, “ir pieļāvusi būtiskus vai pastāvīgus trūkumus saistībā ar kādas būtiskas prasības izpildi saskaņā ar iepriekšēju publisku līgumu”. Attiecībā uz šo atzinumu prejudiciāla nolēmuma tiesvedībā nav izvirzīti nekādi jautājumi.

8 Ar to Itālijas tiesībās tika transponētas Direktīvas 2004/17/[EK] un 2004/18/EK [*Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE* (2006. gada 2. maija GURI Nr. 100, kārtējais pielikums Nr. 107)]. 38. panta 1. punkta f) apakšpunktā, kurš ir citēts 2014. gada 11. decembra sprieduma, *Croce Amica One Italia* (C-440/13, EU:C:2014:2435), 8. punktā, bija noteikts: “no dalības [...] būvdarbu, piegādes un pakalpojumu [...] publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrās ir izslēgtas un nevar noslēgt ar tām saistītus līgumus personas: [...] f) kuras saskaņā ar līgumslēdzējas iestādes pamatotu vērtējumu ir vainojamas nopietnā nolaidībā vai ļauntībā, pildot līgumu, kuru tām piešķirusi līgumslēdzēja iestāde, kas publicējusi paziņojumu par paredzamo publisko iepirkumu, vai personas, kuras ir izdarījušas nopietnu pārkāpumu saistībā ar viņu profesionālo darbību, kas konstatēts, pamatojoties uz līgumslēdzējas iestādes rīcībā esošiem pierādījumiem”.

9 Konkrēti, tā atsaucas uz 2018. gada 13. novembra atzinumu Nr. 2616/2018.

10 Tā kā atzinumam ir konsultatīvs raksturs, tas nav pielīdzināms spriedumam, kas ir taisīts, istenojot tiesas funkcijas. Vēl vairāk, *Consiglio di Stato* (Valsts padome), tagad jau pildot tiesas funkciju, 2018. gada 15. maijā (proti, pēc šā lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu) iesniedza Tiesā analogu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu (lieta *Sicilville*, C-324/18, kas tiek skatīta Tiesā).

- turpretim, ja tiktu atzīts, ka šāda valsts tiesību interpretācija ir *contra legem*, lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu joprojām būtu pamats.

30. Lai kļiedētu iesniedzējtiesas paustās šaubas, es pamatošos uz tās pieņemto valsts tiesību interpretāciju. Tādējādi, formulējot to prejudiciālā jautājuma vārdiem, es pieņemu, ka saskaņā ar valsts tiesībām “būtisku trūkumu, kas pieļauti iepriekšēja iepirkuma izpildē un kuru dēļ priekšlaicīgi izbeigts kāds agrāks iepirkuma līgums, apstrīdēšana tiesā *izslēdz iespēju* līgumslēdzējai iestādei veikt jebkādu pretendenta uzticamības vērtējumu, pirms civilajā tiesvedībā ir pasludināts galīgais nolēmums”.

C. *Fakultatīvie izslēgšanas iemesli saskaņā ar Direktīvu 2014/24*

31. Direktīvā 2004/18/EK¹¹ aizsāktajā fakultatīvo izslēgšanas iemeslu uzskaitījumā uzsvars tika likts uz pretendentu (“dalību līgumā var atteikt tādām komersantam”), bet Direktīvā 2014/24 tas drīzāk ir likts uz līgumslēdzēju iestādi (“līgumslēdzējas iestādes no dalības iepirkuma procedūrā izslēdz ekonomikas dalībnieku”).

32. Pēc šā ievada abās direktīvās ir noteikti vairāki fakultatīvi izslēgšanas iemesli, turpinājumā piešķirot dalībvalstīm zināmu rīcības brīvību¹², tām izvēloties iekļaut šos pamatus savos tiesību aktos. Arī šajā ziņā abas direktīvas būtiski neatšķiras:

- Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punkta pēdējā daļā bija paredzēts, ka “šā punkta īstenošanas nosacījumus dalībvalstis paredz saskaņā ar katras konkrētās valsts tiesību aktiem un ievērojot Kopienas tiesības”;
- Direktīvas 2014/24 57. panta 7. punktā ir noteikts, ka “dalībvalstis saskaņā ar normatīvajiem vai administratīvajiem aktiem un ievērojot Savienības tiesību aktus nosaka šā panta īstenošanas nosacījumus”¹³.

33. Attiecībā uz šo rīcības brīvību, kas izmantojama saistībā ar Direktīvā 2004/18 noteiktajiem fakultatīvajiem izslēgšanas iemesliem, Tiesa ir apstiprinājusi, ka:

- saskaņā ar pastāvīgo judikatūru “Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punktā nav paredzēts, ka tajā norādītie izslēgšanas pamati visā Savienībā būtu jāpiemēro vienveidīgi, jo dalībvalstīm ir tiesības šos izslēgšanas pamatus vai nu nepiemērot vispār, vai arī iekļaut tos valsts tiesiskajā regulējumā ar dažādu stingruma pakāpi, kas var atšķirties atkarībā no situācijas, ņemot vērā valsts līmenī pastāvošus juridiska, ekonomiska vai sociāla rakstura apsvērumus. Tālab dalībvalstīm ir tiesības atvieglot vai mīkstināt šajā tiesību normā noteiktos kritērijus”¹⁴;
- “dalībvalstīm [...] ir zināma rīcības brīvība, nosakot Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punktā paredzēto izslēgšanas pamatu īstenošanas nosacījumus”¹⁵.

11 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (OV 2004, L 134, 114. lpp.).

12 Kā jau norādīju secinājumos lietā *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani un Guerrato* (C-178/16, EU:C:2017:487), 58. punkts, gan ar jauno, gan iepriekšējo direktīvu “dalībvalstīm ir piešķirta plaša rīcības brīvība, lai noteiktu fakultatīvu izslēgšanas iemeslu “īstenošanas nosacījumus””.

13 Lai gan atsauce uz valsts tiesību aktiem vienā un otrā tekstā atšķiras, šī atšķirība, manuprāt, ir vairāk stilistiska. Katrā ziņā Direktīvas 2004/18 gadījumā, kas varētu būt būtiska, pieņemot lēmumu šajā prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā (ja lietas fakti būtu notikuši tās spēkā esamības laikā), runa būtu par 45. panta 2. punkta d) apakšpunktu (smagu profesionālās ētikas pārkāpumu), kas šobrīd ir ietverts Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta c) apakšpunktā un kurā nebija atsaucies uz valsts tiesībām.

14 Spriedums, 2016. gada 14. decembris, *Connexion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:948), 29. punkts un tajā minētā judikatūra.

15 Spriedums, 2017. gada 20. decembris, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani un Guerrato* (C-178/16, EU:C:2017:1000), 32. punkts.

34. Uz šo rīcības brīvību pamatojas *Sirio*, Neapoles pašvaldības, Itālijas valdības (tā, kā tā to formulējusi savos rakstveida apsvērumos, nevis tiesas sēdē) un Ungārijas valdības arguments: ja reiz pastāv iespēja neiekļaut valsts tiesībās kādu fakultatīvu izslēgšanas iemeslu, tad valsts tiesību akti vēl jo vairāk var ierobežot tā iedarbību, paredzot nosacījumu par noteiktu prasību izpildi (piemēram, par to, lai saistībā ar iepriekšēja līguma priekšlaicīgu izbeigšanu sakarā ar tā neizpildi, par kuru ir atbildīgs uzvarējušais pretendents, būtu pasludināts galīgais nolēmums, ja šī [līguma] izbeigšana ir tikusi apstrīdēta tiesā).

35. Tomēr, paužot šo argumentu, tās nav pietiekami ņēmušas vērā to, ka dalībvalstu pilnvaras šajā ziņā nav absolūtas¹⁶. Kad kāda dalībvalsts nolemj iekļaut kādu no Direktīvā 2014/24 noteiktajiem fakultatīvajiem izslēgšanas iemesliem¹⁷, tai ir jāievēro tā būtiskākie elementi tā, kā tie ir noteikti direktīvā.

36. Nosakot, ka dalībvalstis “ievēro Savienības tiesību aktus”, kad tās “nosaka šā panta īstenošanas nosacījumus”, Direktīvas 2014/24 57. panta 7. punkts būtībā liedz dalībvalstīm to valsts tiesībās sagrozīt minētajā pantā ietvertos fakultatīvos izslēgšanas iemeslus vai ignorēt mērķus un reglamentējošos principus, uz kuriem balstās katrs no šiem iemesliem, kuri iekļaujas Direktīvas 2014/24 saskaņotajā sistēmā.

37. Kā izklāstīšu turpinājumā, Itālijas tiesību normā, uz kuru attiecas lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu, nav ievēroti Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta g) apakšpunktā noteiktā fakultatīva izslēgšanas iemesla būtiskākie elementi.

D. Par Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta g) apakšpunktā noteikto fakultatīvo izslēgšanas iemeslu

38. Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punktā ekonomikas dalībnieku rīcību vidū, kas var pamatot to izslēgšanu no dalības iepirkuma procedūrā, ir minēts gan “ar profesionālo darbību saistīt[s] smag[s] pārkāpum[s]” (c) apakšpunkts), gan “būtisk[i] [...] trūkum[i] saistībā ar kādas būtiskas prasības izpildi saskaņā ar iepriekšēju publisku līgumu, [...], kas noveda pie šāda iepriekšēja līguma priekšlaicīgas izbeigšanas” (g) apakšpunkts).

39. No Direktīvas 2014/24 101. apsvēruma izriet, ka c) apakšpunktā minētie ar profesionālo darbību saistītie smagie pārkāpumi lielākoties ir *ārpuslīgumiska* rakstura, proti, tā ir neatbilstīga rīcība, kas parasti tiek īstenota ārpus līgumattiecību jomas. Tas attiecas uz vides un sociālo pienākumu neizpildi, konkurences noteikumu vai intelektuālā un rūpnieciskā īpašuma tiesību pārkāpumu, kā arī uz nodokļu vai sociālā nodrošinājuma saistību neizpildi. Turpretim g) apakšpunktā minētā rīcība parasti ietver *līgumsaistību* neizpildi.

40. Tomēr nav noliedzams, ka dažāda veida līgumsaistību neizpilde vienlaikus var iekļaut arī ar profesionālo darbību saistītus smagus pārkāpumus, proti, pārkāpumus, kuri ir pieļauti iepriekšēja publiska līguma ietvaros un ir pietiekami, lai pamatotu līgumsaistību izbeigšanu.

41. Šādi raugoties, saikne starp abiem apakšpunktiem izpaustos kā *lex generalis* (c) apakšpunkta gadījumā), iepretim *lex specialis* (g) apakšpunkta gadījumā), kas ļautu atsaukties uz vispārējā noteikuma mērķiem un pamatojumu, lai noteiktu principus, kuri jāņem vērā, interpretējot g) apakšpunktā ietverto noteikumu¹⁸.

16 Secinājumos lietā *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani un Guerrato* (C-178/16, EU:C:2017:487), 53. punkts, atsaucoties uz 2014. gada 10. jūlija spriedumu *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, (C-358/12, EU:C:2014:2063), 29., 31. un 32. punkts, atgādināju, ka šis pilnvaras dalībvalstis tomēr nevar izmantot bez ierobežojumiem.

17 Tiesas sēdē Itālijas valdība apgalvoja, ka IK 80. panta 5. punktā valsts teritorijā kā obligāts ir noteikts izslēgšanas iemesls, kas Direktīvā 2014/24 ir minēts tikai kā fakultatīvs.

18 Būtībā Itālijas likumdevējs abus gadījumus ir sapludinājis vienā, gan pievienojot procesuālu nosacījumu (situācijas *sub iudice*), kurš tagad tiek apstrīdēts un kurš ir piemērojams tikai attiecībā uz iepriekšēja līguma neizpildi.

42. Abi izslēgšanas iemesli pamatojas uz būtisku elementu izraudzītā pretendenta un līgumslēdzējas iestādes attiecībās, proti, uz pretendenta *uzticamību*, uz kā balstās iestādes uzticība tam. Lai gan Direktīvā 2004/18 nebija skaidras atsauces uz šo elementu, tas ir ticis nostiprināts Tiesas judikatūrā¹⁹.

43. Direktīvā 2014/24 uzticamība šobrīd jau ir iekļauta kā minēto attiecību būtisks elements tieši saistībā ar smagiem profesionālās darbības pārkāpumiem. Saskaņā ar 101. apsvēruma pirmo daļu līgumslēdzējas iestādes var izslēgt “ekonomikas dalībniekus, kas izrādījušies neuzticami”. Šā apsvēruma otrajā daļā tiek aplūkota rīcība saistībā ar iepriekšējiem līgumiem, kas “liek nopietni apšaubīt ekonomikas dalībnieka uzticamību”.

44. Nozīmība, kāda tiek piešķirta ekonomikas dalībnieka *uzticamībai*, izriet no dažiem Direktīvas 2014/24 57. panta punktiem (6. un 7. punkts), kuri tam ļauj veikt pasākumus, lai pierādītu savu uzticamību, lai gan pastāv atbilstīgs izslēgšanas iemesls. Šādi *uzticamības* elements iekļaujas izslēgšanas iemeslos, kuri ir saistīti ar kandidāta subjektīvajiem apstākļiem.

45. Saskaņā ar Direktīvas 2014/24 57. panta mērķi līgumslēdzējai iestādei vajadzētu palikt brīvai izvēlei izvērtēt šo elementu (kandidāta uzticamība), ne obligāti ņemot vērā citu publiskā sektora struktūru vērtējumu. Līgumslēdzēju iestāžu, un tikai to, ziņā ir izvērtēt to pārkāpumu apmēru, kuru rezultātā ir notikusi tik nopietna līguma neizpilde, ka tā ir pamatojusi iepriekšēja līguma izbeigšanu uzticības zaudēšanas dēļ²⁰.

E. Itālijas tiesību norma, ņemot vērā Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punktu

46. Itālijas tiesību aktos ietvertais nosacījums pievieno papildu elementu, kas neatbilst nedz Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punktam, nedz ir saskanīgs pārējiem šā panta noteikumiem. Turklāt tas var radīt diskriminējošas sekas citiem pretendentiem, kuri tiek vainoti smagos pārkāpumos. Pat ja šī apstrīdētā valsts tiesību norma zināmā mērā, iespējams, pamatojas uz koncepciju par tiesībām uz tiesisko aizsardzību²¹, beigās tā kļūst par priekšrocību nopietna līguma neizpildes gadījumā, no kuras sekām persona, kura ir vainīga šajā neizpildē, *de facto* tiek atbrīvota, vienkārši ceļot prasību.

47. Es īsumā pievērsīšos šīm divām Itālijas tiesību normas iezīmēm.

1. Pretruna starp valsts tiesību normu un Direktīvu 2014/24

48. Kā pamatoti norāda Komisija, Direktīvas 2014/24 57. panta 4. punkta g) apakšpunktā nav noteikta nepieciešamība sagaidīt, kad tiek pasludināts galīgs tiesas nolēmums, lai izvērtētu būtiskus vai pastāvīgus trūkumus iepriekšēja līguma slēgšanas tiesības ieguvušā pretendenta rīcībā.

49. Analogiski, atsaucoties uz tobrīd spēkā esošajiem Savienības tiesību aktiem, Tiesa ir atzinusi, ka:

- [Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punkta d) un g) apakšpunktā minētais] smags profesionālās ētikas pārkāpums, nepatiesu ziņu sniegšana vai informācijas nesniegšana var tikt apstiprināts jebkādā veidā, ko līgumslēdzējas iestādes var pierādīt, un “[...] *netiek prasīts, lai attiecībā uz komersantu būtu taisīts galīgs notiesājošs spriedums*”²²;

19 Spriedumi, 2018. gada 20. marts, Komisija/Austrija (Valsts spiestuve) (C-187/16, EU:C:2018:194), 88. un 91. punkts; 2016. gada 14. decembris, *Connexion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:948), 28. punkts; kā arī 2006. gada 9. februāris, *La Cascina* u.c. (C-226/04 un C-228/04, EU:C:2006:94), 21. punkts.

20 Neatbilstībai, ko ir pielāvis pretendents, ir jābūt pietiekami nopietnai (“būtiskai”), lai, ievērojot samērīguma principu, pamatotu līguma priekšlaicīgu izbeigšanu.

21 Ungārijas valdība uzskata – ja pretendents iebilst pret līguma izbeigšanu, viņu aizsargā nevainīguma prezumpcija, ļaujot tam piedalīties iepirkuma procedūrā, jo līguma neizpilde nav konstatēta ar galīgu lēmumu.

22 Spriedums, 2014. gada 11. decembris, *Croce Amica One Italia* (C-440/13, EU:C:2014:2435), 28. punkts, mans izcēlums.

– “Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punkta pirmās daļas d) apakšpunkts ļauj līgumslēdzējam iestādēm konstatēt profesionālo pienākumu pārkāpumu jebkurā veidā, ko tās var pamatot. Turklāt atšķirībā no šīs pašas daļas c) apakšpunkta *spriedums, kuram ir res judicata spēks, nav obligāti nepieciešams*, lai konstatētu profesionālo pienākumu pārkāpumu minētās daļas d) apakšpunktā ietvertās tiesību normas izpratnē”²³.

50. Tādējādi Tiesa ir atzinusi, ka izslēgšanas iemesla, kas saistīts ar profesionālās darbības pārkāpumu, vērtējums nav atkarīgs no iepriekš pasludināta tiesas sprieduma (ja vien tā tas nebūtu noteikts Savienības tiesību aktos), šādi interpretējot Direktīvas 2004/18 45. panta 2. punktu.

51. Šo judikatūru var attiecināt uz šobrīd izskatāmo lietu, lai pierādītu, ka IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunkts tai neatbilst: ja tiek izbeigts iepriekšējs līgums, pietiek ar to, ka pretendents šo priekšlaicīgo izbeigšanu ir apstrīdējis tiesā, lai līgumslēdzēja iestāde vēlākā iepirkuma procedūrā vairs nevarētu izmantot pret to faktu par līguma neizpildi.

52. Tādējādi nopietna neizpilde, par kuru ir atbildīgs izraudzītais pretendents un uz kuru līgumslēdzēja iestāde ir reaģējusi, izbeidzot savstarpējo līgumu (kas ir likumīgi, ja viens no saistību subjektiem nepilda savus pienākumus), nerada nekādas sekas uz vēlākām procedūrām, ja šis pretendents šo priekšlaicīgo līgumsaistību izbeigšanu civiltiesiskā kārtā ir apstrīdējis tiesā.

53. Piešķirot prasībai tiesā šādu automatisku iedarbību, valsts tiesību norma atņem līgumslēdzējai iestādei iespēju pilnībā izvērtēt kandidāta uzticamību, jo tā kā būtisku faktoru nevar ņemt vērā iepriekšēja līguma priekšlaicīgu izbeigšanu sakarā ar būtiskiem trūkumiem tā izpildē.

54. Ierobežojums, kas tiek noteikts līgumslēdzējai iestādei gadījumā, ja iepriekšēja līguma neizpilde ir *sub iudice*, liedz tai iespēju izslēgt pretendentu “jebkurā procedūras brīdī [...], ja izrādās, ka [tas] sakarā ar darbībām vai bezdarbību pirms procedūras vai tās laikā ir nonācis kādā no 4. punktā minētajām situācijām”, kā tas paredzēts Direktīvas 2014/24 57. panta 5. punktā.

55. Tādējādi valsts tiesību norma nepamatoti ierobežo līgumslēdzējas iestādes darbības jomu, kuru skaidri aizsargā Direktīvas 2014/24 57. pants un judikatūra, kurā ir interpretēti analogi Direktīvas 2004/18 noteikumi, jo tā liedz iestādei pārbaudīt, vai pastāv kāds izslēgšanas iemesls, kamēr nav pasludināts spriedums saistībā ar civilprasību, kas celta par priekšlaicīgu līguma izbeigšanu.

56. Tāpat arī IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunktā ir izslēgta iespēja līgumslēdzējai iestādei izvērtēt, vai pretendents ir veicis pietiekamus pasākumus, lai pierādītu savu uzticamību, lai gan pastāv atbilstīgs izslēgšanas iemesls (Direktīvas 2014/24 57. panta 6. punkts).

2. Diskriminācija attiecībā uz citiem pretendentiem, kuri ir tikuši izslēgti nopietnu pārkāpumu dēļ

57. Apstrīdētā valsts tiesību norma var radīt diskrimināciju attiecībā uz pretendentiem, kuri, izdarījuši ar līguma neizpildi nesaistītus smagus profesionālos pārkāpumus, ir tiesā apstrīdējuši šo lēmumu [par izdarītajiem pārkāpumiem]. Attiecībā uz šiem pretendentiem līgumslēdzējai iestādei nav saistošs IK 80. panta 5. punkta c) apakšpunkts, un tā var brīvi un pamatoti lemt, ka tiem trūkst nepieciešamās uzticamības.

58. Šāda atšķirīga attieksme pret vieniem un otriem pretendentiem, uz kuriem abiem attiecas tāda paša veida fakultatīvie izslēgšanas iemesli, nav pamatota. Atšķirīgais elements (tas, ka pārsūdzība ir *sub iudice*) ir atkarīgs tikai no tā, ka līgumslēdzējs, kas nav izpildījis savas saistības, ir cēlis prasību par sava iepriekšējā līguma priekšlaicīgu izbeigšanu, šādi ierobežojot līgumslēdzējas iestādes parasti īstenoto rīcības brīvību.

23 Spriedums, 2012. gada 13. decembris, *Forposta un ABC Direct Contact* (C-465/11, EU:C:2012:801), 28. punkts, mans izcēlums.

59. Situācija kļūst īpaši jutīga, ja runa ir par pārrobežu līgumu, jo “konkrētā situācija var būt konkrēti gadījumā ar citu dalībvalstu saimnieciskās darbības subjektiem, kuri tik labi nepārzinātu attiecīgā valsts tiesiskā regulējuma noteikumus un piemērošanas kārtību”²⁴.

60. Tā kā civilprasības celšana ir atkarīga tikai no līgumslēdzēja gribas, neizpildes smagums būtu atkarīgs nevis no objektīva elementa konstatēšanas, bet gan no neraksturīga un drīzāk subjektīva rakstura faktora (vienkārša lēmuma celt prasību), kas tomēr nebūtu pietiekami attiecībā uz citiem pretendentiem, kuri tiek vainoti smagos pārkāpumos, īpaši citās dalībvalstīs reģistrētajiem pretendentiem.

V. Secinājumi

61. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos argumentus, ierosinu Tiesai uz *Tribunale Amministrativo Regionale della Campania* (Kampānijas Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK, 57. panta 4. punkta c) un g) apakšpunktā nav pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, atbilstoši kuram vienkārša būtisku trūkumu dēļ, kas pieļauti iepriekšēja publiskā iepirkuma izpildē, priekšlaicīgi izbeigta agrāka iepirkuma līguma apstrīdēšana tiesā liedz līgumslēdzējai iestādei veikt šādas rīcības un no tās izrietošās pretendenta uzticamības vērtējumu, kas būtu izslēgšanas iemesls dalībai jaunā iepirkuma procedūrā, pirms civilajā tiesvedībā ir pasludināts galīgais nolēmums.

²⁴ Spriedums, 2016. gada 14. decembris, *Connexion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:948), 42. punkts.