GENERALINIO ADVOKATO
RIMVYDO NORKAUS IŠVADA,
pateikta 2025 m. liepos 10 d.[1]

Byla C-769/23

Mara soc. coop. arl
prieš
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

(*Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Viešieji pirkimai – Perkančioji organizacija – Italijos gynybos ministerija – Paslaugų pirkimo sutartis – Įrangos, įskaitant karinę, vežimas – Direktyva 2009/81/EB – 3 straipsnis – Direktyva 2014/24/ES – 16 straipsnis – Mišrios pirkimo sutartys, apimančios gynybos ir saugumo aspektus – Taikytinos direktyvos nustatymas – Standartinės paslaugos – Daug darbo jėgos reikalaujančios paslaugos – Sutarties skyrimo kriterijai – Nacionalinėje teisėje nustatytas draudimas taikyti mažiausios kainos kriterijų“

I. Įvadas

1. Ši byla susijusi su *Ministero della Difesa* (Gynybos ministerija, Italija, toliau – ministerija) paskelbtu atviru konkursu, siekiant sudaryti sutartį dėl darbo jėgos paslaugų, siejamų, be kita ko, su medžiagų pakrovimu, iškrovimu ir vežimu, teikimo[2]. Atrodo, kad tarp šių medžiagų yra amunicija ir sprogmenys[3]. Nagrinėjamos paslaugos – tai tokios paslaugos, kurios reikalauja daug

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] Pirkimo specifikacijų 17 straipsnyje nurodyta, kad „nenuolatinio darbo“ paslaugos – tai „pakrovimo ir iškrovimo operacijos, siuntinių supakavimas ir išpakavimas, atvežamų ir išvežamų medžiagų sukrovimas į krūvas ir jų iškraustymas, medžiagų perkėlimas ir visa kita, kas laikoma bendro pobūdžio darbais, atliekamais sandėlių, statybos aikštelių, įstaigų, karinių laivų ir (arba) karinių oro uostų bei karinių įstaigų reikmėms patenkinti“ (p. 33). Žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 8 punktą.

[3] Atsakydama į Teisingumo Teismo raštu pateiktus klausimus (žr. šios išvados 22 punktą) Italijos vyriausybė nurodė, kad nagrinėjamos paslaugos susijusios su įvairių rūšių prekių vežimu ir kad kiekvienai pirkimo daliai reikalingas vienas ūkio subjektas. Ši vyriausybė taip pat patvirtino, kad dalis nagrinėjamų prekių (nors ne didesnioji jų dalis) yra „karinė įranga“, kaip ji suprantama pagal 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/81/EB dėl darbų, prekių ir paslaugų pirkimo tam tikrų sutarčių, kurias sudaro perkančiosios organizacijos ar subjektai gynybos ir saugumo srityse, sudarymo tvarkos derinimo ir iš dalies keičiančios direktyvas 2004/17/EB ir 2004/18/EB (OL L 216, 2009, p. 76) 1 straipsnio 6 dalį. Taip pat žr. 2022 m. lapkričio 16 d. *Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670* (Sprendimas dėl sutarties skyrimo Nr. 0021670); jame konstatuota, kad *Mara* laimėjo pirkimo dalį Nr. 6, be to, minima amunicija ir sprogmenys. Atsakydama į Teisingumo Teismo raštu pateiktus klausimus *Mara* ginčijo tai, kad nagrinėjama sutartis susijusi su karine įranga. Galiausiai tai yra fakto klausimas, kurį turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

darbo jėgos [4] ir pasižymi „standartinėmis savybėmis“ [5]. Nagrinėjama sutartis buvo skirta taikant mažiausios kainos kriterijų. Italijos teisėje numatyta, kad sutartys dėl daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų turi būti skiriamos taikant ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo, nustatomo remiantis geriausiu kainos ir kokybės santykiu, kriterijų [6]. Vis dėlto „standartinėmis savybėmis“ pasižyminčių paslaugų pirkimo sutartys [7] gali būti skiriamos remiantis mažiausios kainos kriterijumi, išskyrus daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų atvejus [8].

2. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija), be kita ko, siekia išsiaiškinti, ar pagal proporcingumo principą ir Direktyvos 2014/24/ES [9] 67 straipsnio 2 dalį draudžiamas nacionalinėje teisėje nustatytas draudimas skiriant sutartis taikyti mažiausios kainos kriterijų, kai atitinkamos paslaugos reikalauja daug darbo jėgos ir yra standartinės. Papildomai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia, ar perkančioji organizacija turi tam tikrą diskreciją pasirinkti sutarties skyrimo kriterijų, atsižvelgiant, be kita ko, į tai, kad pirkimo specifikacijose buvo numatyta, jog pagal sutartį įdarbintų asmenų atlyginimai mokami pagal atitinkamą nacionalinę sektoriaus kolektyvinę sutartį ir bet kokia siūloma kainos nuolaida gali būti grindžiama tik potencialiu konkurso dalyvio pelnu, kuris sudarė 5 % skelbime apie pirkimą nurodytos sutarties vertės [10].

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2009/81

3. 1 straipsnyje „Sąvokų apibrėžtys“ numatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamos šios sąvokų apibrėžtys:

<…>

6. karinė įranga – įranga, specialiai sukurta ar pritaikyta kariniams tikslams, kuri skirta naudoti kaip ginklai, amunicija arba karinės medžiagos;

<…>“

[4] Pagal 2016 m. balandžio 18 d. *Decreto legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici)* (Įstatyminis dekretas Nr. 50, kuriuo nustatomas Viešųjų pirkimų kodeksas) (toliau – Viešųjų pirkimų kodeksas) 50 straipsnio 1 dalį tai reiškia, kad išlaidos darbo jėgai sudaro bent pusę visos sutarties sumos. Žr. šios išvados 13 punktą.

[5] Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė, kad Italijos teisėje neapibrėžtos „paslaugos <…> kurioms būdingos „standartinės savybės“, bet galima manyti, kad <…> siekta nurodyti tokias paslaugas, kurioms būdingas didelis pasikartojamumas ir kurios neapima individualiai pritaikomų elementų (pavyzdžiui, technologinių ar inovacinių), dėl kurių būtų sunku įsivaizduoti tokį konkurso dalyvio indėlį, kuris galėtų turėti įtakos lūkesčiui, kad bus teikiama vienoda paslauga; todėl, siekiant procedūros ekonomiškumo ir spartumo, leidžiama taikyti mažiausios kainos kriterijų, nes nėra konkrečios priežasties taikyti, lyginant konkurso dalyvius, geriausios techninės kokybės kriterijų“.

[6] Šis kriterijus kartais sutrumpintai vadinamas „MEAT“. Pagal taikytiną Italijos teisę taikant šį kriterijų, be kita ko, atsižvelgiama į kokybinius, aplinkosaugos ir socialinius aspektus. Žr. Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 6 dalį.

[7] Šias paslaugas šioje išvadoje taip pat vadinsiu „standartinėmis paslaugomis“.

[8] Žr. Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 4 dalies b punktą ir šios išvados 15 punktą.

[9] 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65; klaidų ištaisymas OL L, 23/90063, 2023).

[10] Visų pirma žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 6, 9 ir 10 punktus.

4. 2 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

„Atsižvelgiant į Sutarties 30, 45, 46, 55 ir 296 straipsnius, ši direktyva taikoma pirkimams gynybos ir saugumo srityje, kurių objektas:

a) karinės įrangos, taip pat bet kokių jos detalių, komponentų ir (arba) jų mazgų tiekimas;

b) jautrios įrangos, taip pat bet kokių jos detalių, komponentų ir (arba) jų mazgų tiekimas;

c) darbai, prekės ir paslaugos, tiesiogiai susijusios su a ir b punktuose nurodyta įranga kai kuriems ar visiems jos gyvavimo ciklo elementams;

d) darbai ir paslaugos specialiems kariniams tikslams arba jautrūs darbai ir jautrios paslaugos.“

5. 3 straipsnyje „Mišrios pirkimo sutartys“ nustatyta:

„1. Sutartis, kurios objektas yra darbai, prekės ar paslaugos ir kuriai taikoma ši direktyva bei iš dalies Direktyva [2004/17] arba Direktyva [2004/18], sudaroma laikantis šios direktyvos nuostatų[,] kai viena sutartis yra pateisinama dėl objektyvių priežasčių.

<…>“

6. 47 straipsnyje „Pirkimo sutarties sudarymo kriterijai“ nustatyta:

„1. Nepažeidžiant nacionalinių įstatymų ar kitų teisės aktų dėl atlygio už tam tikras paslaugas, perkančiosios organizacijos (subjektai) pirkimo sutartis sudaro remdamosi šiais kriterijais:

a) kai pirkimo sutartis sudaroma perkančiajai organizacijai (subjektui) atrenkant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą – įvairiais kriterijais, susijusiais su atitinkamos pirkimo sutarties dalyku, pavyzdžiui, kokybe, kaina, techniniais privalumais, funkcinėmis charakteristikomis, aplinkosaugos charakteristikomis, eksploatacinėmis sąnaudomis, sąnaudomis per visą naudojimo laikotarpį, rentabilumu, garantiniu aptarnavimu ir technine pagalba, pristatymo data, pristatymo arba užbaigimo laikotarpiu, tiekimo patikimumu, sąveika ir veikimo charakteristikomis; arba

b) tik pagal žemiausią [mažiausią] kainą.

<…>“

2. Direktyva 2014/24

7. 2 straipsnio 1 dalies 9 punkte numatyta, kad „viešojo paslaugų pirkimo sutartys“ – tai viešosios [viešojo pirkimo] sutartys, kurių objektas yra paslaugų, išskyrus nurodytąsias 2 straipsnio 1 dalies 6 punkte, teikimas.

8. 15 straipsnyje „Gynyba ir saugumas“ nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma gynybos ir saugumo srityse skiriamoms viešosioms [viešojo pirkimo] sutartims ir organizuojamiems projekto konkursams, išskyrus:

a) sutartis, kurioms taikoma Direktyva [2009/81];

<…>“

9. 16 straipsnyje „Mišrieji pirkimai, apimantys gynybos ar saugumo aspektus“ nurodyta:

„1. Šis straipsnis taikomas mišriosioms sutartims, kurių dalykas yra pirkimai, kuriems taikoma ši direktyva, ir pirkimai, kuriems taikomas SESV 346 straipsnis arba Direktyva [2009/81].

2. Kai skirtingos konkrečios viešosios sutarties dalys objektyviai gali būti atskirtos, perkančiosios organizacijos gali nuspręsti skirti atskiras sutartis atskiroms dalims arba skirti vieną sutartį.

<…>

Kai perkančiosios organizacijos nusprendžia skirti vieną sutartį, taikytinam teisiniam režimui nustatyti taikomi šie kriterijai:

<…>

b) kai konkrečios sutarties daliai yra taikoma Direktyva [2009/81], sutartis gali būti skiriama laikantis tos direktyvos su sąlyga, kad vienos sutarties skyrimas yra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių. Šis punktas nedaro poveikio toje direktyvoje nustatytoms vertės riboms ir išimtims.

Vis dėlto sprendimas skirti vieną sutartį neturi būti priimtas siekiant, kad sutartims nebūtų taikoma ši direktyva arba Direktyva [2009/81].

<…>

4. Kai skirtingos konkrečios sutarties dalys objektyviai negali būti atskirtos, sutartis, jei ji apima elementus, kuriems taikomas SESV 346 straipsnis, gali būti skiriama netaikant šios direktyvos; kitu atveju ji gali būti skiriama laikantis Direktyvos [2009/81]“.

10. 18 straipsnyje „Pirkimų principai“ nustatyta:

„1. Perkančiosios organizacijos ekonominės veiklos vykdytojus vertina vienodai ir jų nediskriminuoja, jos veikia skaidriai ir vadovaujasi proporcingumo principu.

<…>

2. Valstybės narės imasi tinkamų priemonių siekdamos užtikrinti, kad vykdydami viešąsias sutartis ekonominės veiklos vykdytojai laikytųsi taikytinų pareigų aplinkos, socialinės ir darbo teisės srityse, nustatytų Sąjungos teise, nacionaline teise, kolektyvinėmis sutartimis arba X priede išvardytomis aplinkos, socialinės ir darbo tarptautinės teisės nuostatomis.“

11. 67 straipsnyje „Sutarties skyrimo kriterijai“ nurodyta:

„1. Nedarant poveikio nacionaliniams įstatymams ar kitiems teisės aktams dėl tam tikrų prekių kainos arba atlygio už tam tikras paslaugas, perkančiosios organizacijos sprendimą skirti viešąsias [viešojo pirkimo] sutartis grindžia ekonomiškai naudingiausiu pasiūlymu.

2. Perkančiosios organizacijos nuomone ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas nustatomas kainos ar išlaidų pagrindu, taikant išlaidų efektyvumo metodą, pavyzdžiui, gyvavimo ciklo sąnaudų metodą pagal 68 straipsnį, ir gali apimti geriausią kainos ir kokybės santykį, kuris įvertinamas remiantis kriterijais, įskaitant kokybinius, aplinkosaugos ir (arba) socialinius aspektus, susijusius su atitinkamos viešosios [viešojo pirkimo] sutarties dalyku. Tokie kriterijai, pavyzdžiui, gali būti:

a) kokybė, įskaitant techninius privalumus, estetinės ir funkcinės charakteristikos, prieinamumas, tinkamumas visiems naudotojams, socialinės, aplinkosauginės ir inovacinės charakteristikos bei prekyba ir jos sąlygos;

b) sutarčiai įvykdyti paskirtų darbuotojų organizavimas, kvalifikacija ir patirtis tais atvejais, kai paskirtų darbuotojų kokybė gali daryti didelį poveikį sutarties vykdymo lygiui, arba

c) garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo sąlygos, kaip antai pristatymo data, pristatymo procesas ir pristatymo laikotarpis arba užbaigimo laikotarpis.

Išlaidų veiksnys taip pat gali būti išreikštas fiksuota kaina arba fiksuotomis išlaidomis, kurių pagrindu ekonominės veiklos vykdytojai konkuruos tik dėl kokybės kriterijų.

Valstybės narės gali nustatyti, kad perkančiosios organizacijos negali remtis tik kaina arba tik išlaidomis kaip vieninteliu sutarties skyrimo kriterijumi arba gali leisti šiuos kriterijus taikyti tik tam tikroms perkančiųjų organizacijų kategorijoms ar tam tikroms sutarčių rūšims.

<…>

4. Sutarties skyrimo kriterijais perkančiajai organizacijai nesuteikiama neribota pasirinkimo laisvė. Jais užtikrinama veiksmingos konkurencijos galimybė ir jie pateikiami kartu su specifikacijomis, pagal kurias galima veiksmingai patikrinti konkurso dalyvių pateiktą informaciją, siekiant įvertinti, kokia apimtimi pasiūlymai atitinka skyrimo kriterijus. <…>“

12. 70 straipsnyje „Sutarčių įvykdymo sąlygos“ nustatyta:

„Perkančiosios organizacijos gali nustatyti specialias sąlygas, susijusias su sutarties įvykdymu, su sąlyga, kad jos susietos su sutarties dalyku, kaip apibrėžta 67 straipsnio 3 dalyje, ir nurodytos kvietime dalyvauti konkurse arba pirkimo dokumentuose. Tos sąlygos gali apimti ekonominius, su inovacijomis susijusius, aplinkosaugos, socialinius ar su užimtumu susijusius aspektus.“

B. Italijos teisė

13. Viešųjų pirkimų kodekso 50 straipsnio 1 dalyje [11] numatyta:

„Sudarant koncesijos sutartis ir ne intelektinio pobūdžio darbų ir paslaugų pirkimo sutartis, visų pirma sutartis, susijusias su daug darbo jėgos reikalaujančiomis paslaugomis, skelbimuose apie pirkimą, pranešimuose ir kvietimuose, laikantis Europos Sąjungos principų, turi būti įtraukiamos specialios socialinės sąlygos, kuriomis būtų skatinamas įdarbintų darbuotojų užimtumo stabilumas, numatant, kad konkurso laimėtojas taikys 2015 m. birželio 15 d. *Decreto legislativo n. 81* (Įstatyminis dekretas Nr. 81) 51 straipsnyje nurodytas sektoriaus kolektyvines sutartis. Daug darbo jėgos reikalaujančios paslaugos – tai paslaugos, kurias teikiant darbo sąnaudos sudaro ne mažiau kaip 50 % visos sutarties sumos“.

14. Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalyje numatyta:

„Išskirtinai taikant ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo, nustatomo vadovaujantis geriausiu kainos ir kokybės santykiu, kriterijų skiriamos:

a) sutartys, susijusios su socialinėmis ir maitinimo paslaugomis, teikiamomis ligoninėse, globos įstaigose bei mokyklose, taip pat su daug darbo jėgos reikalaujančiomis paslaugomis, kaip apibrėžta 50 straipsnio 1 dalyje <…>;

<…>“

15. Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 4 dalies b punkte nurodyta:

„Mažiausios kainos kriterijus gali būti taikomas:

<…>

b) paslaugoms ir prekėms, kurioms būdingos standartinės savybės arba kurių sąlygas nustato rinka, išskyrus daug darbo jėgos reikalaujančias paslaugas, nurodytas 3 dalies a punkte.“

III. Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudicinis klausimas

16. 2022 m. liepos 14 d. ministerija paskelbė atvirą konkursą Europos Sąjungos lygmeniu [12] siekdama įsigyti darbo jėgos paslaugų, be kita ko, susijusių su krovinių vežimu 2023 metais [13]. Sutartis, kuri galėjo būti pratęsta trejiems metams, buvo padalyta į devynias dalis. Procesas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme susijęs su pirkimo dalimi Nr. 6 [14]. Kadangi sutartis dėl šios pirkimo dalies buvo susijusi su standartinėmis paslaugomis, sutarties skyrimo kriterijus buvo mažiausia kaina pagal Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 4 dalies

[11] Bylai reikšmingoms aplinkybėms klostantis galiojusi redakcija.

[12] Remiantis tuo metu galiojusia Viešųjų pirkimų kodekso 60 straipsnio galiojusia redakcija.

[13] Skelbimas apie pirkimą 3144713.

[14] CIG 9351659124 – NUTS kodas ITH41, „*Aeronautica Militare area nord*“ (Šiaurinės dalies karinės oro pajėgos), 532 786,89 EUR sumai (numatoma bendra suma pagal kvietimą pateikti pasiūlymus: 5 200 565,31 EUR be PVM ir (arba) kitų įstatymuose numatytų mokesčių ir įmokų). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, „siekiant paisyti [Sąjungoje] nustatytos ribos, taigi, vadovaujantis 2016 m. Įstatyminio dekreto Nr. 50/2016 35 straipsniu, pirkimo specifikacijose nurodyta bendra šios pirkimo dalies vertė – įskaitant sumas, skirtas galimiems pratęsimams – buvo 3 463 114,72 EUR be PVM (o nurodyta bendra sutarties vertė, taip pat siekiant paisyti [Sąjungoje] nustatytos ribos, buvo 33 803 674,52 EUR be PVM)“.

b punktą. *Mara s.c.r.l.* (toliau – *Mara*), *Gruppo SAMIR Global Service s.r.l.* (toliau – *Samir*) ir kitas konkurso dalyvis pasiūlė 100 % nuolaidą pirkimo daliai Nr. 6 [15]. Sutartis burtų keliu skirta bendrovei *Mara*.

17. *Samir* šį sprendimą apskundė *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija) [16]. 2023 m. balandžio 11 d. [17] tas teismas patenkino *Samir* skundą ir pripažino negaliojančiu skelbimą apie sutartį dėl aptariamos dalies. Jis nusprendė, kad pagal Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punktą sutartis turėjo būti skirta atsižvelgiant į geriausią kainos ir kokybės santykį. Kadangi nagrinėjamos paslaugos yra daug darbo jėgos reikalaujančios paslaugos, Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 4 dalies b punktas, kuriame standartinių paslaugų atveju nurodyta taikyti mažiausios kainos kriterijų, netaikytinas.

18. *Mara* dėl tokio sprendimo pateikė apeliacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, o *Samir* – priešpriešinį apeliacinį skundą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje *Mara*, be kita ko, teigė, kad Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punktu pažeidžiamas proporcingumo principas, nes juo viršijama tai, kas būtina Direktyvos 2014/24 tikslams pasiekti. Mažiausios kainos kriterijus gali būti tinkamas labai standartinių prekių ar paslaugų, kaip antai nagrinėjamų šioje byloje, atveju, nes nėra realaus poreikio gauti diferencijuotus techninius pasiūlymus, dėl kurių „be reikalo [būtų komplikuojama] pirkimo procedūra ir būtų pažeistas konstitucinis gero viešojo administravimo principas“. Pirkimo specifikacijų 17 straipsnyje buvo nurodyta, kad įdarbintų darbuotojų darbo užmokestis turi būti mokamas pagal nacionalinę sektoriaus kolektyvinę sutartį. Taigi bet kokia kainos nuolaida galėjo būti taikoma tik atlygiui, skaičiuojamam nuo skelbime apie pirkimą nurodytos sutarties vertės. „Todėl nedaroma poveikio [Viešųjų pirkimų kodekso] 50 straipsnyje nustatytiems tikslams, kuriais iš esmės siekiama užtikrinti užimtumo lygį ir apsaugoti darbuotojus taikant [nacionalines kolektyvines darbo sutartis]“ [18].

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad pagal Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 4 dalies b punktą mažiausios kainos kriterijus *gali* būti taikomas standartinėms paslaugoms. O sutartys dėl daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų turi būti skiriamos remiantis tik ekonomiškai naudingiausiu pasiūlymu [19], kaip matyti iš šio kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkto. Pagal suformuotą nacionalinę jurisprudenciją sutartys dėl daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų, kaip jos suprantamos pagal Viešųjų pirkimų kodekso 50 straipsnio 1 dalį ir 95 straipsnio 3 dalies a punktą, bet kuriuo atveju skiriamos remiantis geriausio kainos ir kokybės santykio kriterijumi, net jei tai yra standartinės paslaugos, kaip jos suprantamos pagal šio kodekso 95 straipsnio 4 dalies b punktą. Tai atitinka viršesnį Italijos konstitucinės teisės ir Sąjungos teisės tikslą apsaugoti darbuotojus [20].

[15] Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė, kad „specifikacijų 17 straipsnio antroje pastraipoje nurodyta: „atsižvelgiant į tai, kad prašoma procentinė nuolaida bus taikoma tik atlygiui, darbo sąnaudos liks nepakitusios, nes įdarbintų darbuotojų atlyginimai mokami pagal sektoriaus kolektyvinę sutartį. Taigi nedaroma poveikio [Viešųjų pirkimų kodekso] 50 straipsnyje nustatytiems tikslams, kuriais iš esmės siekiama užtikrinti užimtumo lygį ir apsaugoti darbuotojus taikant [nacionalines kolektyvines darbo sutartis]“.

[16] *Mara* įstojo į tą bylą.

[17] Teismo sprendimas Nr. 6259.

[18] Žr. visų pirma prašymo priimti prejudicinį sprendimą 1 punktą.

[19] Atrodo (tai turi patikrinti *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), kad tas teismas pagrindinėje byloje vartodamas sąvoką „ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas“ turi omenyje „geriausią kainos ir kokybės santykį“, kaip tai suprantama pagal Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalį, nepripažindamas jai platesnės reikšmės, teikiamos sąvokai „ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas“ pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnį. Žr. šios išvados 44 ir 45 punktus.

[20] Žr., be kita ko, 2019 m. gegužės 21 d. *Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato* (Valstybės Tarybos plenarinė sesija) sprendimą Nr. 8. Vėliau šia jurisprudencija vadovautasi *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) jurisprudencijoje.

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, taikant nacionalinės teisės aktus kvietimas pateikti pasiūlymus turėtų būti pripažintas negaliojančiu, nes jame nesiremta „ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijumi“. Vis dėlto, kadangi darbuotojų apsauga, kuri paprastai užtikrinama taikant tokį kriterijų, pagal pirkimo taisykles buvo tiek pat pasiekta taikant kitokį kriterijų, įpareigojimas skiriant sutartį taikyti ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų atrodo akivaizdžiai perteklinis, neproporcingas ir nepagrįstas [21].

21. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar pagal SESV 49 ir 56 straipsniuose nustatytus įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principus, taip pat [Sąjungos teisėje įtvirtintą] proporcingumo principą ir Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalį draudžiama taikyti viešųjų pirkimų nacionalinės teisės normas, kaip antai Italijos teisės normas, įtvirtintas [Viešųjų pirkimų kodekso] 95 straipsnio 3 dalies a punkte ir 4 dalies b punkte bei to paties [kodekso] 50 straipsnio 1 dalyje, taip pat tas, kurios kyla iš teisės principo, kurį *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) plenarinė sesija nurodė savo 2019 m. gegužės 21 d. Sprendime Nr. 8, pagal kurias, skiriant sutartis dėl standartinių ir daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų, perkančiajai organizacijai draudžiama kaip sutarties skyrimo kriterijų taikyti mažiausios kainos kriterijų, net ir tuo atveju, kai konkurso taisyklėse numatyta, kad nuolaida turi būti taikoma tik potencialiam įmonės atlygiui ar pelnui, nedarant poveikio darbo sąnaudoms?“

IV. Procesas Teisingumo Teisme

22. *Mara*, *Samir*, Prancūzijos ir Italijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija pateikė rašytines pastabas. Teisingumo Teismas šalims ir suinteresuotosioms šalims raštu pateikė klausimus [22] dėl, be kita ko, Direktyvos 2009/81 ir Direktyvos 2014/24 taikymo srities. Teisingumo Teismas taip pat jų paprašė nurodyti, kuri direktyva taikoma nagrinėjamai sutarčiai ir ar šios sutarties skyrimo kriterijus skirtųsi, nelygu taikytina direktyva. *Mara*, Italijos vyriausybė ir Komisija atsakė į šiuos rašytinius klausimus. Jos taip pat buvo išklausytos ir atsakė į Teisingumo Teismo klausimus per 2025 m. balandžio 30 d. posėdį.

[21] Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad *Samir* priešpriešinis apeliacinis skundas yra nepagrįstas ir kad būtina pateikti klausimą Teisingumo Teismui, kad jis galėtų priimti sprendimą dėl *Mara* apeliacinio skundo.

[22] Remiantis Teisingumo Teismo procedūros reglamento 62 straipsnio 1 dalimi.

V. Vertinimas

Įžanginės pastabos. Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamai sutarčiai taikytinų teisės normų

23. Prašyme priimti prejudicinį sprendimą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nurodė SESV 49 ir 56 straipsnius ir Direktyvą 2014/24. Be to, kvietimą pateikti pasiūlymus paskelbė ministerija ir atrodo, kad jis apima paslaugas, susijusias su amunicija ir sprogmenimis [23]. Taigi reikia patikrinti, ar Direktyva 2009/81 [24] taikoma sutarčiai, siekiant nustatyti sutarties skyrimo kriterijus [25].

24. Dėl SESV 49 ir 56 straipsnių taikymo pažymėtina, kad pagal suformuotą jurisprudenciją bet kokia nacionalinė priemonė, priklausanti Sąjungos lygmeniu išsamiai suderintai sričiai, turi būti vertinama atsižvelgiant į suderinimo priemonės, o ne į pirminės teisės, nuostatas [26]. Tiek Direktyvoje 2009/81, tiek Direktyvoje 2014/24 numatytas išsamus suderinimas dėl į jų taikymo sritį patenkančių prekių ir paslaugų. Vadinasi, jei viena iš šių direktyvų taikoma kvietimui pateikti pasiūlymus dėl pirkimo dalies Nr. 6, SESV 49 ir 56 straipsniai šioje byloje neturi reikšmės.

25. Atsakydama į Teisingumo Teismo raštu pateiktus klausimus dėl galimo Direktyvos 2009/81 taikymo *Mara* nurodė, kad nagrinėjama sutartis iš esmės susijusi su pakrovimo ir iškrovimo operacijomis. Kadangi sutartis nėra susijusi su karine įranga, pavyzdžiui, amunicija ir sprogmenimis, ji nepatenka į Direktyvos 2009/81 taikymo sritį, kaip nustatyta jos 2 straipsnyje. Italijos vyriausybė pažymi, kad nebūtina nustatyti, kuri direktyva taikytina. Neatsižvelgiant į tai, ar nagrinėjamai sutarčiai taikomas Direktyvos 2009/81 47 straipsnis, ar Direktyvos 2014/24 67 straipsnis, abiejose direktyvose leidžiama taikyti ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų arba mažiausios kainos kriterijų. Europos Komisija mano, kad paslaugos, kurios turi būti teikiamos pagal pirkimo dalį Nr. 6, gali būti apibūdinamos kaip „tiesiogiai susijusios“ su „karine įranga“ pagal Direktyvos 2009/81 1 straipsnio 6 dalį bei 2 straipsnio c punktą ir kad nagrinėjama sutartis gali patekti į šios direktyvos taikymo sritį. Direktyvos 2009/81 3 straipsnyje ir Direktyvos 2014/24 16 straipsnyje reglamentuojamų mišrių pirkimo sutarčių, apimančių gynybą, atveju iš pastarosios direktyvos 13 konstatuojamosios dalies matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo palikti perkančiajai organizacijai tam tikrą diskreciją pasirenkant, kurią direktyvą taikyti.

26. Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad pirkimo dalies Nr. 6 vertė viršija ir Direktyvos 2009/81 8 straipsnio a punkte [27], ir Direktyvos 2014/24 4 straipsnio b punkte nustatytas ribas [28].

[23] Kaip minėta, atsakydama į raštu pateiktus klausimus Italijos vyriausybė patvirtino, kad nagrinėjamos paslaugos buvo susijusios su amunicija, sprogmenimis ir nekarine įranga.

[24] Kaip teigia B. Leskovec ir R. Škof, Direktyvoje 2009/81 „nustatomos specialios taisyklės viešiesiems pirkimams gynybos ir saugumo sektoriuje, kad gynybos rinka Sąjungoje taptų atviresnė ir konkurencingesnė, kartu apsaugant teisėtus kiekvienos valstybės narės saugumo interesus. Nustatant specialias viešųjų pirkimų taisykles, [Direktyva 2009/81] leidžia apsaugoti konfidencialią informaciją ir neleidžia kelti pavojaus gyvybiškai svarbiems valstybių narių saugumo interesams“. Leskovec, B. ir Škof, R., „Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects“, *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, Vol. 1, Beck-Online, 2025, p. 59; skelbiama adresu https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1

[25] Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos nematyti, kad SESV 346 straipsnis, susijęs su gyvybiškai svarbiais valstybių narių saugumo interesais, turėtų kokią nors įtaką prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamai bylai. Be to, per teismo posėdį šalys sutarė, kad ši nuostata šioje byloje neturi reikšmės. Taigi šioje išvadoje šios nuostatos toliau nenagrinėsiu.

[26] Šiuo klausimu žr. 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimą *Sisal ir kt.* (C-721/19 ir C-722/19, EU:C:2021:672, 32 punktas).

[27] Su pakeitimais.

[28] Su pakeitimais.

27. Kiek tai susiję su Direktyvos 2009/81 taikymu, vien to, kad kvietimą pateikti pasiūlymus dėl pirkimo dalies Nr. 6 paskelbė ministerija, savaime nepakanka, kad jis patektų į šios direktyvos taikymo sritį. Vis dėlto, turint omenyje tai, kad tarp medžiagų, dėl kurių sudaroma paslaugų sutartis dėl pirkimo dalies Nr. 6, aiškiai yra amunicijos ir sprogmenų [29], taigi karinės įrangos, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2009/81 1 straipsnio 6 dalį, reikia išnagrinėti šios direktyvos 2 straipsnį, kuriame nustatyta jos taikymo sritis.

28. Nagrinėjama sutartis susijusi su paslaugų teikimu, o ne su prekių ar įrangos pirkimu. Taigi Direktyvos 2009/81 2 straipsnio a punktas dėl karinės įrangos tiekimo ir 2 straipsnio b punktas dėl jautrios įrangos tiekimo [30] netaikytini. Direktyvos 2009/81 2 straipsnio c punktas skirtas paslaugoms, „tiesiogiai susijusioms“ su karine įranga, o šios direktyvos 2 straipsnio d punkte nurodytos paslaugos skirtos „*būtent* kariniams tikslams“ [31]. Kadangi amunicijos ir sprogmenų įtraukimas tarp medžiagų, dėl kurių paskelbtas kvietimas teikti pasiūlymus paslaugoms dėl pirkimo dalies Nr. 6, yra antraeilis elementas, manau, kad Direktyvos 2009/81 2 straipsnio d punktas netaikomas pirkimo daliai Nr. 6 [32]. Vis dėlto gali būti taikomas Direktyvos 2009/81 2 straipsnio c punktas, nes sutarties vykdymas, be kita ko, susijęs su karinės įrangos vežimu [33]. Be to, teikiant šias paslaugas gali būti suteikta ir fizinė prieiga prie karinės įrangos, ir prieiga prie jautrios informacijos [34] apie ją [35].

29. Dėl Direktyvos 2014/24 taikymo manau, kad pagal šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalį ir jos 2 straipsnio 1 dalies 9 punkte pateiktą „viešojo paslaugų pirkimo sutarčių“ apibrėžtį sutartis dėl pirkimo dalies Nr. 6 iš esmės turėjo būti skirta laikantis šioje direktyvoje nustatytų taisyklių. Vienintelės leidžiamos Direktyvos 2014/24 taikymo išimtys yra tos, kurios joje išsamiai ir aiškiai nurodytos [36].

30. Atrodo, kad sutarties dėl pirkimo dalies Nr. 6 dalykas yra paslaugos, iš dalies patenkančios į Direktyvos 2009/81 taikymo sritį ir iš dalies – į Direktyvos 2014/24 taikymo sritį. Tiek Direktyvoje 2009/81, tiek Direktyvoje 2014/24 numatytos „kolizinės normos“ siekiant nustatyti mišrioms pirkimo sutartims taikytinas teisės normas. Taigi mišrios pirkimo sutartys, kurių

[29] Reikėtų pabrėžti, kad sprogmenys gali būti naudojami ir kariniais, ir civiliniais tikslais. Vis dėlto Direktyvos 2009/81 10 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „šioje direktyvoje terminas „karinė įranga“ turėtų taip pat apimti produktus, kurie, nors ir buvo sukurti civiliniams tikslams, vėliau buvo pritaikyti kariniams tikslams ir naudojami kaip ginklai, amunicija ar karinės medžiagos“.

[30] Pagal Direktyvos 2009/81 1 straipsnio 7 dalį „jautri įranga“, „jautrūs darbai“ ir „jautrios paslaugos“ – tai saugumo srities įranga, darbai ir paslaugos, susijusios su įslaptinta informacija ir (arba) reikalaujančios ją atskleisti.

[31] Išskirta mano.

[32] Tai yra fakto klausimas, kurį turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Šioje išvadoje pakanka pažymėti, kad prašyme priimti prejudicinį sprendimą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) niekur nenurodė nei Direktyvos 2009/81, nei kad tarp atitinkamų medžiagų esama šaudmenų ar sprogmenų.

[33] Direktyvos 2009/81 6 konstatuojamojoje dalyje minimos „sutar[tys], susijusi[os] su logistikos paslaugų teikimu, pervežimais ir sandėliavimu“. Taip pat žr. šios direktyvos I priedo 10 kategoriją „pagalbinio transporto paslaugos“.

[34] Žr. Direktyvos 2009/81 8 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta: „gynybos ir saugumo įranga yra nepaprastai svarbi valstybių narių saugumui bei suverenumui ir Europos Sąjungos autonomiškumui. Todėl gynybos ir saugumo srities prekių bei paslaugų įsigijimai dažnai laikytini jautriu klausimu“. Be to, pagal Direktyvos 2009/81 9 konstatuojamąją dalį „dėl šių priežasčių keliami ypatingi reikalavimai, ypač tiekimo patikimumo ir informacijos saugumo srityje. Šie reikalavimai yra ypač svarbūs perkant ginkluotosioms pajėgoms skirtus ginklus, amuniciją ir karinės paskirties medžiagas (bei tiesiogiai su jais susijusias paslaugas ir darbus). <…>“

[35] Pavyzdžiui, tokios įrangos pobūdis, kiekis ir vieta. Šią faktinę aplinkybę turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[36] Žr. Direktyvos 2014/24 1 straipsnio 1 dalį ir 2023 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija* (C-601/21, EU:C:2023:629, 69 ir 70 punktai). Be to, Direktyvos 2014/24 15 straipsnio 1 dalies a punkte numatyta, kad ši direktyva taikoma sudarant viešojo pirkimo sutartis, išskyrus tas, kurios (visiškai) patenka į Direktyvos 2009/81 taikymo sritį. Kaip Komisija nurodė atsakyme į Teisingumo Teismo raštu pateiktus klausimus, „jeigu nagrinėjama sutartis būtų susijusi tik su karine įranga, Direktyva 2009/81 būtų taikoma visai sutarčiai ir perkančioji organizacija būtų negalėjusi jos skirti pagal Direktyvos 2014/24 nuostatas“.

dalyku esančios paslaugos iš dalies patenka į Direktyvos 2009/81 taikymo sritį ir iš dalies – į Direktyvos 2014/24 taikymo sritį [37], reglamentuotos Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalyje ir Direktyvos 2014/24 16 straipsnyje [38].

31. Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad tokios mišrios pirkimo sutartys *sudaromos* laikantis Direktyvos 2009/81 nuostatų, kai vienos sutarties sudarymas pateisinamas dėl objektyvių priežasčių [39].

32. Direktyvos 2014/24 16 straipsnyje nustatytos kolizinės normos yra sudėtingesnės ir susijusios su įvairiais atvejais.

33. Kai skirtingas sutarties dalis *galima objektyviai atskirti*, perkančioji organizacija *gali* nuspręsti sudaryti atskiras sutartis dėl atskirų dalių arba sudaryti vieną sutartį [40]. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies ketvirtoje pastraipoje paaiškinta, kad sprendimas skirti vieną sutartį neturi būti priimtas siekiant, kad sutartims nebūtų taikoma Direktyva 2014/24 ar Direktyva 2009/81. Jeigu perkančioji organizacija nusprendžia skirti vieną sutartį, sutartis *gali* būti skiriama pagal Direktyvą 2009/81, su sąlyga, kad vienos sutarties skyrimas *yra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių* [41]. Tai reiškia, kad perkančioji organizacija *gali* nuspręsti skirti sutartį pagal Direktyvą 2014/24, jei vienos sutarties skyrimas yra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių [42]. Tai taip pat reiškia, kad sutartis *privalo* būti skiriama laikantis Direktyvos 2014/24, jei vienos sutarties skyrimas nėra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių [43].

[37] Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalyje iš tikrųjų daroma nuoroda į 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132). Pagal Direktyvos 2014/24 91 straipsnį Direktyva 2004/18 buvo panaikinta nuo 2016 m. balandžio 18 d. Nuorodos į Direktyvą 2004/18 laikomos nuorodomis į Direktyvą 2014/24.

[38] Pagal Direktyvos 2014/24 3 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą, kai tam tikrai konkrečios sutarties daliai taikoma Direktyva 2009/81, taikomas Direktyvos ir 2014/24 16 straipsnis.

[39] Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „sprendimas sudaryti vieną sutartį negali būti priimtas siekiant, kad sutartims nebūtų taikoma ši direktyva <…> arba [Direktyva 2004/24]“. Pagal Direktyvos 2009/81 24 konstatuojamąją dalį „perkančiosios organizacijos (subjektai) gali būti įpareigotos sudaryti vieną įsigijimo sutartį, kuriai iš dalies taikoma ši direktyva, o iš dalies – <…> Direktyva [2014/24]. Tokia tvarka taikoma tuomet, kai atitinkami pirkimai dėl objektyvių priežasčių negali būti atskirti ir negali būti sudaromos atskiros sutartys. Tokiais atvejais perkančiosioms organizacijoms (subjektams) neturėtų būti leista sudaryti vieną sutartį, jei sprendimas priimamas neturint tikslo, kad sutartims nebūtų taikoma ši direktyva <…> arba Direktyva [2014/24]“.

[40] Žr. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalį. Reikėtų pažymėti, kad Direktyvoje 2014/24 neįtvirtintos privalomos taisyklės dėl to, kaip nustatyti, ar skirtingos sutarties dalys gali būti atskirtos, ar negali. Pagal analogiją žr. Direktyvos 2014/24 3 straipsnio 3 dalį. Vis dėlto tos direktyvos 11 konstatuojamosios dalies antroje pastraipoje nurodyta, kad „turėtų būti nusprendžiama [ar skirtingas dalis galima atskirti, ar negalima] kiekvienu atskiru atveju, laikantis nuostatos, kad išreikštų ar numanomų perkančiosios organizacijos ketinimų laikyti tam tikrus mišriosios sutarties aspektus neatskiriamais neturėtų pakakti, nes jie turėtų būti paremti objektyviais įrodymais, kuriais galima pagrįsti šiuos ketinimus ir nustatyti, kad yra poreikis sudaryti vieną sutartį. <…> Turėtų būti paaiškinta, kad poreikis sudaryti vieną sutartį gali kilti tiek dėl techninio, tiek dėl ekonominio pobūdžio priežasčių“. Pagal analogiją žr. 2022 m. rugpjūčio 1 d. Sprendimą *Roma Multiservizi ir Rekeep* (C-332/20, EU:C:2022:610, 54 punktas).

[41] Žr. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies trečios pastraipos b punktą. Taip pat žr. Direktyvos 2014/24 13 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodytas šios direktyvos netaikymas, jeigu vienos sutarties skyrimas yra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių.

[42] Vis dėlto žr. Direktyvos 2014/24 3 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą, kurioje, be kita ko, numatyta, kad mišriųjų sutarčių, kurių dalykas yra pirkimas, kuriam taikoma ši direktyva, ir pirkimai, kuriems ji netaikoma, atveju, jeigu perkančiosios organizacijos nusprendžia skirti vieną sutartį, sutarčiai *taikoma* Direktyva 2014/24 (išskyrus atvejus, kai šios direktyvos 16 straipsnyje numatyta kitaip).

[43] Mano nuomone, darytina išvada, kad jeigu vienos sutarties skyrimas nėra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių, Direktyva 2014/24 yra viršesnė už Direktyvą 2009/81. S. Arrowsmith mano, kad „jei vienos sutarties skyrimas nėra pateisinamas dėl objektyvių priežasčių, neatrodo, kad [Direktyva 2014/24] kliudytų skirti vieną sutartį. Tikėtina, kad Direktyva [2014/24] bus taikoma, nes [Direktyva 2009/81 turi viršenybę] tik tais atvejais, kai vienos sutarties skyrimas yra objektyviai pagrįstas“. Arrowsmith, S., „The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the ES and UK“, Vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, p. 220.

34. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 4 dalyje, be kita ko, numatyta, kad jeigu skirtingos konkrečios sutarties dalys *objektyviai negali būti atskirtos*, sutartis *gali* būti skiriama pagal Direktyvą 2009/81. Tai reiškia, kad perkančioji organizacija gali pasirinkti skirti sutartį pagal Direktyvą 2014/24. Be to, tokiam pasirinkimui netaikomos jokios sąlygos [44].

35. Italijos vyriausybė savo atsakyme į rašytinius klausimus nurodė, kad nors sutarties dėl pirkimo dalies Nr. 6 dalys *galėjo būti objektyviai atskirtos*, buvo skirta viena sutartis. Šios vyriausybės teigimu, kadangi įvairios medžiagos turi būti tvarkomos tuo pat metu, sutartį dėl pirkimo dalies Nr. 6 „reikėjo“ skirti vienam konkurso dalyviui. Vis dėlto per teismo posėdį *Mara* ir Komisija tvirtino, kad skirtingos nagrinėjamos sutarties dalys *objektyviai negalėjo būti atskirtos*. Bet tai yra fakto klausimas ir jį turi išsiaiškinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

36. Dėl pirkimo dalies Nr. 6 buvo paskelbtas vienas kvietimas pateikti pasiūlymus.

37. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuotų, kad sutarties dėl pirkimo dalies Nr. 6 skirtingos dalys *objektyviai galėjo būti atskirtos*, reikėtų pažymėti, kad Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokios informacijos, kuri rodytų, kad vienos sutarties skyrimas dėl šios dalies nebuvo pateisinamas dėl objektyvių priežasčių [45] ar kad sprendimas skirti vieną sutartį buvo priimtas siekiant išvengti Direktyvos 2009/81 arba Direktyvos 2014/24 [46] taikymo šiai pirkimo daliai. Darytina išvada, kad pagal Direktyvos 2014/24 16 straipsnį ministerija galėjo nuspręsti sutartį dėl pirkimo dalies Nr. 6 sudaryti pagal Direktyvą 2014/24 arba pagal Direktyvą 2009/81 [47]. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuotų, kad sutarties dėl pirkimo dalies Nr. 6 skirtingos dalys *objektyviai negalėjo būti atskirtos*, sutartis *galėjo* būti skiriama pagal Direktyvą 2014/24 arba Direktyvą 2009/81 [48].

38. Vadinasi, ir pagal Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalį, ir pagal jos 16 straipsnio 4 dalį nagrinėjama sutartis iš esmės *galėjo* būti sudaryta pagal šią direktyvą.

39. Taigi yra akivaizdus prieštaravimas tarp, viena vertus, Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalies teksto, kuriame vartojamas žodis „sudaroma“, ir, kita vertus,
Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies bei šio straipsnio 4 dalies teksto, kuriame vartojamas žodis „gali“. Labai „apgailestautina“ dėl tokio prieštaravimo, nes Direktyvoje 2014/24 kalbama būtent apie jos sąveiką su ankstesne Direktyva 2009/81. Vis dėlto Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalis nebuvo nei iš dalies pakeista, nei panaikinta Direktyva 2014/24 ar kitais Sąjungos teisės aktais. Taigi nagrinėjamų nuostatų pažodinio aiškinimo nepakanka [49], kad būtų galima atsakyti į klausimą, kuri direktyva taikytina. Dėl to tenka dar labiau apgailestauti, nes tiek Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalis, tiek Direktyvos 2014/24 16 straipsnis buvo skirti būtent tokiai funkcijai atlikti.

[44] Vis dėlto žr. Direktyvos 2014/24 3 straipsnio 6 dalį, kurioje numatyta, kad, „kai skirtingos konkrečios sutarties dalys negali būti objektyviai atskirtos, taikytinas teisinis režimas nustatomas atsižvelgiant į *pagrindinį* tos sutarties *dalyką*“. Išskirta mano. Mano nuomone, pagrindinio sutarties dalyko analizė neturi reikšmės taikant Direktyvos 2014/24 16 straipsnį arba Direktyvos 2009/81 3 straipsnį.

[45] Žr. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies trečios pastraipos b punktą.

[46] Žr. Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies ketvirtą pastraipą.

[47] Reikėtų priminti, kad perkančiosios organizacijos galimybė pasirinkti taikytiną direktyvą siejama su sąlyga, kad vienos sutarties skyrimas dėl dalies Nr. 6 buvo pateisinamas dėl objektyvių priežasčių ir kad sprendimas skirti vieną sutartį nebuvo priimtas siekiant šiai pirkimo daliai netaikyti Direktyvos 2009/81 arba Direktyvos 2014/24.

[48] Kaip minėta, perkančiosios organizacijos turimam pasirinkimui netaikomos jokios papildomos sąlygos.

[49] Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad aiškinant Sąjungos teisės nuostatą būtina atsižvelgti ne tik į nagrinėjamos nuostatos formuluotę, bet ir į jos kontekstą ir reglamentavimo, kurio dalis ji yra, bendrą sistemą ir ja siekiamus tikslus (2020 m. sausio 30 d. Sprendimas *Tim* (C-395/18, EU:C:2020:58, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

40. Nepaisant akivaizdaus prieštaravimo, manau, kad nagrinėjamas nuostatas galima suderinti atsižvelgiant į Direktyvos 2014/24 13 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta, kad „turėtų būti paaiškinta, kad perkančiosioms organizacijoms neturėtų būti užkirstas kelias pasirinkti tam tikroms mišriosioms sutartims taikyti ne [Direktyvą 2009/81], o [Direktyvą 2014/24]“. Sąjungos teisės aktų leidėjas, priimdamas Direktyvos 2014/24 16 straipsnio kolizines normas, siekė papildyti ir sušvelninti griežtesnes kolizines normas, įtvirtintas, be kita ko, Direktyvos 2009/81 3 straipsnio 1 dalyje, ir leisti perkančiosioms organizacijoms pasirinkti [50], kurią direktyvą taikyti [51].

41. Taip pat reikėtų pažymėti, kad toks požiūris visiškai atitinka pagrindinį Direktyvos 2009/81 tikslą – sukurti Europos gynybos įrangos rinką [52] ir užtikrinti veiksmingą gynybos sektoriaus rinkų atvėrimą konkurencijai [53], kartu laikantis valstybių narių saugumo reikalavimų [54], prireikus atsižvelgiant į jautrų [55], be kita ko, paslaugų pobūdį šiame sektoriuje. Perkančiosios organizacijos turi geresnes galimybes kiekvienu konkrečiu atveju nuspręsti, ar konkreti sutartis iš tikrųjų pateisina Direktyvoje 2009/81 nustatytų *sui generis* taisyklių, ar Direktyvoje 2014/24 nustatytų bendresnių, lanksčių ir konkurencijai palankių taisyklių taikymą. Tam tikrais atvejais, kai su gynyba susiję sutarties elementai yra antraeiliai, kaip, atrodo, yra nagrinėjamu atveju [56], perkančioji organizacija gali būti suinteresuota pasirinkti taikyti Direktyvos 2014/24 taisykles.

42. Taigi manau, kad ministerija iš esmės galėjo laisvai pasirinkti [57] taikytinas taisykles, ir iš tikrųjų atrodo [58], kad ji taikė Direktyvos 2014/24 nuostatas. Tai aiškiai parodo ta aplinkybė, kad buvo pasirinktas Direktyvos 2014/24 27 straipsnyje numatytas atviras konkursas [59], nes Direktyvoje 2009/81 tokios ar lygiavertės procedūros nenumatyta [60].

50 Jei taikoma, laikantis Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalies trečios pastraipos b punkte ir ketvirtoje pastraipoje nustatytų sąlygų.

51 Pagal analogiją žr. 2022 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Veridos* (C-669/20, EU:C:2022:684, 31 punktas).

52 Žr. Direktyvos 2009/81 2 konstatuojamąją dalį. Direktyvos 2009/81 teisiniai pagrindai yra EB 47 straipsnio 2 dalis (įsisteigimo teisė), EB 55 straipsnis (laisvė teikti paslaugas) ir EB 95 straipsnis (vidaus rinka).

53 Žr. Direktyvos 2009/81 15 konstatuojamąją dalį. Prieš priimant Direktyvą 2009/81 gynybos srities sutartys iš esmės pateko į Direktyvos 2004/18 taikymo sritį. Taigi Direktyvos 2004/18 10 straipsnyje buvo numatyta, kad ji taikoma viešojo pirkimo sutartims, kurias perkančiosios organizacijos sudaro gynybos srityje, laikantis EB 296 straipsnio (dabar – SESV 346 straipsnis). Vis dėlto Komisija savo žaliojoje knygoje „Viešieji pirkimai gynybos srityje“ (COM/2004/608) nurodė, kad viešiesiems pirkimams gynybos sektoriuje buvo beveik sistemingai taikoma EB 296 straipsnyje (dabar – SESV 346 straipsnis) numatyta išimtis ir kad kai kurios valstybės narės manė galinčios automatiškai taikyti šioje nuostatoje numatytą leidžiančią nukrypti nuostatą. Taigi Komisija nusprendė, kad „[Sąjungos] t[e]isės sistema gali būti papildyta naujomis specialiomis teisinėmis priemonėmis, skirtomis viešiesiems pirkimams gynybos srityje <…> Ši direktyva nustatytų specialias taisykles, taikytinas sutartims, kurios patenka į EB steigimo sutarties 296 straipsnio [taikymo sritį] *ratione materiae*, bet kurioms leidžiančių nukrypti nuostatų taikymas nėra pagrįstas <…>“. Žr. psl. 9. S. Arrowsmith teigimu, „toks piktnaudžiavimas išimtimis visada kėlė didelį iššūkį kuriant atvirą ir integruotą gynybos rinką, kurią Sąjunga stengėsi sukurti, ir buvo vienas iš pagrindinių susirūpinimą keliančių klausimų, dėl kurių priimta atskira direktyva dėl viešųjų pirkimų gynybos ir saugumo srityje“. Arrowsmith, S., 43 išnaša, *op. cit.*, p. 152.

54 Žr. Direktyvos 2009/81 4 konstatuojamąją dalį.

55 Žr. Direktyvos 2009/81 8 konstatuojamąją dalį.

56 Tai gana aiškiai matyti iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, kuris nenurodo Direktyvos 2009/81, klausimų. Be to, pačiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą nenurodyta ir neužsiminta apie tokią karinę įrangą, kaip amunicija ar sprogmenys. *Mara* per teismo posėdį taip pat pareiškė, kad šiuo metu teikia vežimo paslaugas ministerijai ir kad karinės įrangos iš tiesų nėra tarp gabenamų prekių.

57 Žr., be kita ko, Heuninckx, B., „Mixed procurement involving defence or security“, Caranta, R. ir Sanchez-Graells, A. (red.), „European Public Procurement“, Edward Elgar, 2021, p. 174-175.

58 Tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

59 Žr. šios išvados 16 punktą.

60 Taip pat žr. Italijos vyriausybės atsakymo į raštu pateiktus klausimus 3 punktą.

Nagrinėjamos sutarties skyrimo kriterijus – Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečia pastraipa

43. Nagrinėjamos sutarties skyrimo kriterijai turi būti vertinami atsižvelgiant, be kita ko, į Direktyvos 2009/81 47 straipsnį arba Direktyvos 2014/24 67 straipsnį, priklausomai nuo to, kuri direktyva taikytina [61]. Turint omenyje mano įžangines pastabas dėl taikytinų Sąjungos normų, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą nagrinėsiu atsižvelgdamas į Direktyvą 2014/24 [62], visų pirma į jos 67 straipsnio 2 dalies trečią pastraipą, ir į proporcingumo principą.

44. Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad perkančiosios organizacijos sprendimą skirti viešojo pirkimo sutartis grindžia ekonomiškai naudingiausiu pasiūlymu. Šios direktyvos 67 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje ši tokio pasiūlymo sąvoka apibrėžta labai plačiai. Joje nurodyta, kad perkančiosios organizacijos nuomone ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas nustatomas pagal kainą arba išlaidas, taip pat *gali* būti atsižvelgiama į geriausią kainos ir kokybės santykį. Geriausias kainos ir kokybės santykis vertinamas remiantis kriterijais, apimančiais kokybinius, aplinkosaugos [63] ir (arba) socialinius aspektus [64], susijusius su atitinkamos sutarties dalyku [65]. Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje pateiktas kriterijų, susijusių su geriausiu kainos ir kokybės santykiu, sąrašas nėra baigtinis [66]. Sprendime *Concordia Bus Finland* [67] Teisingumo Teismas patvirtino, kad sutarties sudarymo kriterijai, kuriuos perkančioji organizacija naudoja ekonomiškai naudingiausiam pasiūlymui nustatyti [68], nebūtinai turi būti vien ekonominiai, nes pasiūlymo vertei, kaip ją supranta perkančioji organizacija, įtakos gali turėti kiti veiksniai.

45. Pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą perkančiosios organizacijos neprivalo įtraukti papildomų kriterijų, išskyrus kainą ar išlaidas [69]. Kai siekdamos skirti sutartį perkančiosios organizacijos nusprendžia taikyti papildomus kriterijus, pasirinkti kriterijai turi atitikti skaidrumo, nediskriminavimo ir vienodo požiūrio principus, kad būtų užtikrinta galimybė

[61] Direktyvos 2014/24 89 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „viena iš svarbiausių šioje direktyvoje yra skyrimo kriterijų sąvoka“.

[62] Kai perkančioji organizacija pagal Direktyvos 2014/24 16 straipsnio 2 dalį arba jo 4 dalį nusprendžia skirti sutartį pagal šią direktyvą, ji turi laikytis visų joje nustatytų taikytinų taisyklių. Kaip per teismo posėdį nurodė Komisija, perkančioji organizacija negali „pasirinkti“ tam tikrų kitos direktyvos, kaip antai Direktyvos 2009/81, nuostatų, net jei ši perkančioji organizacija iš pat pradžių galėjo pasirinkti skirti sutartį pagal šią direktyvą.

[63] Kai perkančioji organizacija nusprendžia sutartį skirti ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą pateikusiam dalyviui, ji iš esmės gali atsižvelgti į kriterijus, susijusius su aplinkos apsauga. Šiuo klausimu žr. 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Concordia Bus Finland* (C-513/99, EU:C:2002:495, 64 punktas) (toliau – Sprendimas *Concordia Bus Finland*). Byla buvo susijusi su 1992 m. birželio 18 d. Tarybos direktyvos 92/50/EEB dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 209, 1992, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 1 t., p. 322) 36 straipsnio 1 dalies išaiškinimu. Tos direktyvos 36 straipsnio 1 dalyje buvo atskirti du sutarties skyrimo kriterijai, t. y. ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijus, kuris apėmė kokybę ir techninius pranašumus, ir tik mažiausios kainos kriterijus. Toje byloje nuoroda į ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų prilygo nuorodai į geriausią kainos ir kokybės santykį pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnį. Pagal analogiją žr. Direktyvos 2014/24 89 konstatuojamąją dalį.

[64] Pagal analogiją žr. 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Beentjes* (31/87, EU:C:1988:422, 28–37 punktai), kuriame Teisingumo Teismas pripažino, kad perkančiosios organizacijos iš esmės gali nustatyti socialinę sąlygą arba ilgalaikių bedarbių įdarbinimo sąlygą. Taip pat žr. 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-225/98, EU:C:2000:494, 50 punktas); 2010 m. liepos 15 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-271/08, EU:C:2010:426, 55 ir 56 punktai) ir 2012 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-368/10, EU:C:2012:284, 84–88 punktai).

[65] Taip pat pagal analogiją žr. Direktyvos 2014/24 70 straipsnį dėl sutarčių vykdymo sąlygų.

[66] Žr. Direktyvos 2014/24 92 konstatuojamąją dalį.

[67] Žr. 55 punktą.

[68] Kaip minėta, tai prilygsta geriausiam kainos ir kokybės santykiui pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnį.

[69] Direktyvos 2014/24 90 konstatuojamosios dalies pirmoje pastraipoje paaiškinta, kad ekonomiškai naudingiausias pasiūlymas „visada turėtų apimti kainos arba išlaidų aspektą“.

objektyviai palyginti santykinę pasiūlymų vertę, taigi ir veiksminga konkurencija. Vadinasi, perkančiosios organizacijos neturi neribotos diskrecijos, kai pasirenka papildomus kriterijus[70].

46. Vis dėlto Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečioje pastraipoje aiškiai ir besąlygiškai numatyta, kad kiekviena valstybė narė *gali* uždrausti visoms savo perkančiosioms organizacijoms „remtis tik kaina arba tik išlaidomis kaip vieninteliu sutarties skyrimo kriterijumi“[71]. Galimybė nustatyti tokį draudimą taikoma neatsižvelgiant į atitinkamos sutarties ypatumus ar dalyką. Šiuo klausimu pažymėtina, kad Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečiai pastraipai netaikomos jokios išimtys ar nukrypti leidžiančios nuostatos, todėl valstybėms narėms suteikiama didelė diskrecija įgyvendinant joje numatytą galimybę. Be to, iš tos nuostatos teksto aiškiai matyti, kad valstybės narės gali nuspręsti įgyvendinti savo diskreciją, nustatydamos, kad kainos ar išlaidų kriterijus taikys tik tam tikrų kategorijų perkančiosios organizacijos arba kad jie bus taikomi tik tam tikrų rūšių sutartims[72]. Tai reiškia, kad valstybės narės gali uždrausti kai kurioms perkančiosioms organizacijoms kainą ar išlaidas naudoti kaip vienintelį sutarties skyrimo kriterijų arba jį taikyti tam tikrų rūšių sutarčių atveju.

47. Nepaisant didelės diskrecijos, kurią turi pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečią pastraipą, valstybės narės, naudodamosi šioje nuostatoje numatyta galimybe, vis dėlto turi laikytis pagrindinių SESV taisyklių, be kita ko, susijusių su laisvu prekių judėjimu, įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, taip pat iš jų kylančių principų, kaip antai vienodo požiūrio ir proporcingumo principų, kurie, beje, atspindėti Direktyvos 2014/24 18 straipsnyje[73].

48. Italijos teisės aktų leidėjas pasinaudojo Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečioje pastraipoje numatyta siauresne galimybe, kai priėmė Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punktą ir 95 straipsnio 4 dalies b punktą, kuriuose iš esmės numatyta, kad sutartys, pagal kurias reikia daug darbo jėgos ir darbo sąnaudos sudaro bent 50 % visos sutarties sumos, turi būti skiriamos pagal geriausią kainos ir kokybės santykį. Šis reikalavimas taikomas, net kai paslaugos yra standartinės. Taigi tokiais atvejais draudžiama taikyti mažiausios kainos kriterijų. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą lyg išplaukia, kad Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkto ir 95 straipsnio 4 dalies b punkto tikslas yra apsaugoti darbuotojus[74].

[70] Žr. 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Montte* (C-546/16, EU:C:2018:752, 31 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2022 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Antea Polska ir kt.* (C-54/21, EU:C:2022:888, 88–91 punktai). Taip pat žr. Direktyvos 2014/24 18 straipsnio 1 dalį, 67 straipsnio 4 dalį ir 90 konstatuojamosios dalies pirmą pastraipą.

[71] Direktyvos 2014/24 90 konstatuojamosios dalies antroje pastraipoje nurodyta: „siekiant paskatinti, kad viešuosiuose pirkimuose būtų labiau orientuojamasi į kokybę, valstybėms narėms turėtų būti leidžiama drausti arba apriboti taikymą ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo remiantis tik kaina arba tik išlaidomis [tik kainos ar sąnaudų kriterijaus taikymą vertinant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą], kai jos mano, kad tai tikslinga“.

[72] Tai primena lotynų sentenciją arba posakį „qui potest plus, potest minus“ arba „qui potest majus potest et minus.“

[73] Pagal analogiją žr. 2021 m. spalio 6 d. Sprendimą *Conacee* (C-598/19, EU:C:2021:810, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), susijusį su teise rezervuoti sutartis tam tikrų kategorijų konkurso dalyviams pagal Direktyvos 2014/24 20 straipsnio 1 dalį. Taip pat pagal analogiją žr. 2020 m. sausio 30 d. Sprendimą *Tim* (C-395/18, EU:C:2020:58, 45 punktas), susijusį su „pašalinimo pagrindais“ pagal Direktyvos 2014/24 57 straipsnį. Žr. Direktyvos 2014/24 1 konstatuojamąją dalį.

[74] Žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 7 punktą, kuriame prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė, kad *Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato* (Valstybės Tarybos plenarinė sesija) „pabrėžė, kad ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijaus taikymo skiriant sutartis dėl daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų teikimo priežastis – siekti darbuotojų apsaugos tikslų“. Tai yra nacionalinės teisės klausimas ir dėl nagrinėjamų nacionalinės teisės normų tikslų galiausiai sprendžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

49. Sutartis dėl pirkimo dalies Nr. 6 patenka į Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkto ir 95 straipsnio 4 dalies b punkto nuostatų taikymo sritį. Vis dėlto, kitaip, nei reikalaujama pagal šias nuostatas, sutartis dėl pirkimo dalies Nr. 6 buvo skirta remiantis mažiausia kaina, o ne geriausiu kainos ir kokybės santykiu [75].

50. *Mara* nuomone, daug darbo jėgos reikalaujančių standartinių paslaugų atveju bendras ir abstraktus draudimas pagal Italijos teisę taikyti mažiausios kainos kriterijų yra akivaizdžiai perteklinė, neproporcinga ir nepagrįsta priemonė, nes tokių paslaugų kokybiniai aspektai neturi reikšmės. Be to, tokia išvada negali būti paneigta siekiant užtikrinti darbuotojų darbo užmokestį ar saugą. Nagrinėjamu atveju bet kokia suteikta nuolaida buvo pagrįsta tik potencialiu konkurso dalyvio pelnu (5 % pirkimo dalies vertės), todėl nebuvo galima sumažinti darbo sąnaudų ir (arba) suteikti pernelyg didelių nuolaidų darbuotojų nenaudai. Taigi kvietimo pateikti pasiūlymus taisyklės visiškai atitiko Direktyvos 2014/24 18 straipsnio 2 dalies nuostatas ir šios direktyvos 98 konstatuojamojoje dalyje nurodytą darbuotojų apsaugos tikslą. Proporcingumo principo pažeidimas šioje byloje taip pat akivaizdus, nes kompetentingos nacionalinės institucijos ir nacionalinis teismas patvirtino, kad *Mara* laikėsi darbo užmokesčio ir saugos reikalavimų.

51. *Samir* [76], Prancūzijos [77] ir Italijos [78] vyriausybės, taip pat Europos Komisija [79] mano, kad Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkte ir 4 dalies b punkte nustatytas draudimas naudoti mažiausią kainą yra proporcingas, nes juo apsaugomos darbuotojų teisės ir užtikrinama teikiamų paslaugų kokybė.

52. Pagal proporcingumo principą [80], kuris yra bendrasis Sąjungos teisės principas, įgyvendinant Direktyvos 2014/24 nuostatas valstybių narių nustatytos taisyklės, pavyzdžiui, taisyklės, kuriomis nustatomos jos 67 straipsnio 2 dalies trečios pastraipos įgyvendinimo sąlygos, neturi viršyti to, kas būtina šios direktyvos tikslams pasiekti [81].

53. Iš pradžių reikėtų pažymėti, kad pagal Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečią pastraipą tarp sutarties skyrimo kriterijų neleidžiama neįtraukti kainos ar išlaidų [82]. Pagal šią nuostatą valstybėms narėms leidžiama tik uždrausti naudoti juos kaip *vienintelį* sutarties skyrimo kriterijų. Taigi skirdamos sutartį perkančiosios organizacijos gali laisvai pasirinkti atitinkamus

[75] Dėl to 2023 m. balandžio 11 d. *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) pripažino negaliojančiu skelbimą apie pirkimą dėl pirkimo dalies Nr. 6. Žr. šios išvados 17 punktą.

[76] *Samir* teigia, kad konkursą laimėjęs dalyvis gavo tik darbo sąnaudoms lygią sumą. Dėl to sutartis buvo skirta traukiant burtus, o ne remiantis kitais kriterijais, pavyzdžiui, paslaugos kokybe. Jos teigimu, mažiausios kainos kriterijus turi neigiamą poveikį ir paslaugų kokybei, ir darbuotojų teisėms. *Samir* nuomone, nagrinėjamu atveju darbuotojams buvo mokamas minimalus darbo užmokestis, o ne sektoriaus kolektyvinėje sutartyje numatytas didesnis darbo užmokestis.

[77] Prancūzijos vyriausybė mano, kad kaina arba sąnaudos iš esmės yra minimalūs kriterijai, kurie prireikus turėtų būti papildyti kitais kriterijais. Ji taip pat pažymi, kad kaina ar sąnaudos nebūtinai yra svarbiausi kriterijai. Šios vyriausybės teigimu, iš Direktyvos 2014/24 2, 37, 41, 89–94 ir 98 konstatuojamųjų dalių matyti, kad šios direktyvos tikslas yra, pirma, ekonomiškai efektyviau panaudoti viešąsias išlaidas vykdant viešųjų pirkimų procedūras ir, antra, leisti pirkėjams geriau pasinaudoti viešaisiais pirkimais siekiant bendrų visuomenės tikslų, kaip antai aplinkos apsaugos, užimtumo ir socialinės įtraukties skatinimo arba geresnių sąlygų teikti kokybiškas socialines paslaugas užtikrinimo.

[78] Italijos vyriausybės teigimu, pirkimo specifikacijų 17 straipsnio antroje pastraipoje nustatytas nuolaidų apribojimas gali iškraipyti konkurenciją mažųjų įmonių nenaudai ir skatinti apeiti nuostatas, susijusias su darbuotojų apsauga, taip pat teikti identiškus pasiūlymus, kaip matyti iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamos pagrindinės bylos, kai sutartis su *Mara* buvo sudaryta burtų keliu. Ši vyriausybė taip pat pažymi, kad ilgainiui įmonės gali mėginti slapta susigrąžinti labai mažą arba nulinę pelno maržą iš darbuotojų darbo užmokesčio. Daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų atveju darbuotojus galima veiksmingiau ir skaidriau apsaugoti apribojant kainos reikšmę ir derinant ją su kokybinių pasiūlymo aspektų vertinimu.

[79] Komisijos teigimu, darbuotojų darbo užmokesčio apsauga yra tik viena iš priežasčių, pateisinančių geriausio kainos ir kokybės santykio kriterijaus taikymą. Be to, negalima atmesti galimybės, kad taikant mažiausios kainos kriterijų gali pablogėti darbo saugos sąlygos arba paslaugos kokybė.

[80] Nebuvo nurodyta jokio kito aspekto, kaip antai Direktyvos 2014/24 18 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto nediskriminavimo principo.

[81] 2021 m. spalio 6 d. Sprendimas *Conacee* (C-598/19, EU:C:2021:810, 42 punktas).

[82] Žr. Direktyvos 2014/24 90 konstatuojamosios dalies pirmą pastraipą.

kriterijus iš neišsamaus sąrašo, ir tarp jų būtinai turi būti kaina ir sąnaudos. Šiuo tikslu Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkte ir 4 dalies b punkte nustatytas draudimas yra ribotos taikymo srities ir toks, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad būtų apsaugoti darbuotojai [83]. Tai, kad Italijos teisės aktų leidėjas apskritai atsisakė taikyti mažiausią kainą kaip vienintelį kriterijų skiriant sutartis dėl daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų, ne atima iš perkančiųjų organizacijų galimybės atsižvelgti į tokių sutarčių kainą ar sąnaudas, bet tik įpareigoja jas įvertinti tokių sutarčių pobūdį ir specifines savybes, taip užtikrinant, kad bus pasirinktas geriausias pasiūlymas [84].

54. Kalbant apie daug darbo jėgos reikalaujančias paslaugas, įskaitant standartines, neatrodo [85], kad visi kriterijai, išskyrus kainą ar sąnaudas, yra visiškai nereikalingi arba nereikšmingi sudarant sutartį dėl tokių paslaugų. Tokia išvada grindžiama prielaida, kad šių paslaugų kokybė negali būti kaip nors diferencijuojama ir kad darbuotojų teisės, taip pat jų sveikata ir sauga visais atvejais gali būti visiškai užtikrintos pagal nacionalinę teisę ir (arba) pirkimo specifikacijų 17 straipsnį.

55. Papildomų kriterijų, išskyrus kainą ar sąnaudas, svarba siekiant *in concreto*, esant konkrečiam kvietimui pateikti pasiūlymus, ir *in abstracto*, skiriant viešojo pirkimo sutartis apskritai, užtikrinti ne tik darbuotojų darbo užmokesčio dydį [86], bet ir jų sveikatą [87] bei saugą, yra akivaizdi visoms daug darbo jėgos reikalaujančioms paslaugoms, įskaitant standartines, nepaisant jų pasikartojamojo pobūdžio [88]. Pavyzdžiui, papildomų sutarties skyrimo kriterijų, išskyrus mažiausią kainą, svarba darbuotojų sveikatai ir saugai apsaugoti yra labai didelė pirkimo dalies Nr. 6, pagal kurią, be kita ko, reikia tvarkyti amuniciją ir sprogmenis, atveju. Be to, kaip pažymi *Samir*, taikant mažiausios kainos, o ne geriausio kainos ir kokybės santykio kriterijų, gali būti skatinama naudoti nekvalifikuotą darbo jėgą, o dėl to gali nukentėti ne tik teikiamos paslaugos kokybė, bet ir darbuotojų sauga. Tai taip pat gali atgrasyti nuo investicijų į darbuotojų mokymą [89].

56. Nors neatrodo, kad nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos buvo specialiai skirtos teikiamų paslaugų kokybei apsaugoti [90], negalima atmesti galimybės, kad tokioms standartinėms paslaugoms teikti paskirtų darbuotojų organizavimas, kvalifikacija ir patirtis gali turėti įtakos sutarčių vykdymo kokybei, taigi ir pasiūlymų ekonominei vertei [91]. Šiuo klausimu Direktyvos 2014/24 93 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „tais atvejais, kai nacionalinėse

[83] Tai yra teisėtas tikslas, konkrečiai pripažintas pačios Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalyje.

[84] Žr. *a contrario* 2004 m. spalio 7 d. Sprendimą *Sintesi* (C-247/02, EU:C:2004:593, 38–42 punktai).

[85] Tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[86] Pagal analogiją žr. 2015 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *RegioPost* (C-115/14, EU:C:2015:760, 77 ir 79 punktai).

[87] Žr. Direktyvos 2014/24 99 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodomi kriterijai, skirti darbuotojų sveikatai apsaugoti.

[88] *Caranta* mano, kad „kriterijai, pagal kuriuos pernelyg sureikšminama kaina, natūraliai lemia prastesnes darbuotojų sąlygas, ir tai visų pirma pasakytina apie sutartis, pagal kurias darbuotojai yra svarbiausios sąnaudos. Siekiant kovoti su socialiniu dempingu, Italijos viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalimi įgyvendinamas 67 straipsnio 2 dalies paskutinis sakinys, numatant, kad sudarant sutartis dėl <…> bet kurios sutarties, kurios atveju išlaidos darbuotojams sudaro ne mažiau kaip 50 % bendro sutarties biudžeto, neleidžiama remtis tik kaina ar sąnaudomis“. Caranta, R., „Towards socially responsible public procurement“, *ERA Forum*, Vol. 23, 2022, p. 158; skelbiama adresu https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5

[89] Žr. Direktyvos 2014/24 99 konstatuojamąją dalį, kurioje kalbama apie „mokym[us], kuriais siekiama suteikti <…> gebėjimus“.

[90] Kaip minėta, tikslus, kurių siekia Italijos teisės aktų leidėjas, turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[91] Žr. Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies b punktą ir 94 konstatuojamąją dalį. Nors šioje konstatuojamojoje dalyje nurodomas intelektinių paslaugų, kaip antai konsultavimo ar architektūros paslaugų, sutarčių pavyzdys, manau, kad jos negalima aiškinti taip, kad standartinės paslaugos nepatenka į Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies b punkto taikymo sritį.

nuostatose yra apibrėžtas atlygis už tam tikras paslaugas arba yra nustatytos tam tikrų prekių fiksuotos kainos, išlieka galimybė įvertinti kainos ir kokybės santykį remiantis ne vien kaina ar atlygiu, bet ir kitais veiksniais“ [92].

57. Savo pastabose *Mara* [93] taip pat rėmėsi Sprendimu *Tedeschi ir Consorzio Stabile Istant Service* [94], kuriame nagrinėti nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos galimybė sumažinti pagal subrangos sutartis teikiamų paslaugų kainas, palyginti su sprendime skirti sutartį nurodytomis kainomis, buvo apribota iki 20 % [95]. Teisingumo Teismas nusprendė, kad dėl tokio apribojimo galimybė pasitelkti subrangovus sutarčiai vykdyti tampa mažiau patraukli, nes dėl jo apribojamas galimas konkurencinis pranašumas, susijęs su išlaidomis, kurių dėl pagal subrangos sutartį dirbančių darbuotojų patirtų įmonės, pageidaujančios pasinaudoti šia galimybe. Toks atgrasomasis poveikis prieštarauja atitinkamų direktyvų tikslui atverti viešuosius pirkimus kuo didesnei konkurencijai ir, konkrečiai kalbant, leisti mažosioms ir vidutinėms įmonėms dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Be to, 20 % riba, be kita ko, viršija tai, kas būtina, siekiant užtikrinti pagal subrangos sutartį dirbančių darbuotojų apsaugą darbo užmokesčio srityje, nes neleidžia perkančiajai organizacijai įvertinti kiekvieno konkretaus atvejo atskirai ir taikoma nepriklausomai nuo bet kokio atsižvelgimo į socialinę apsaugą, kurią atitinkamiems darbuotojams garantuoja įstatymai.

58. Toje byloje pateikti argumentai negali būti pritaikyti šiai bylai. Dėl Viešųjų pirkimų kodekso 95 straipsnio 3 dalies a punkte ir 4 dalies b punkte nustatyto reikalavimo standartinėms daug darbo jėgos reikalaujančioms paslaugoms taikyti geriausio kainos ir kokybės santykio kriterijų automatiškai kiekvieno konkurso dalyvio pasiūlymas neatmetamas ir iš tiesų reikalauja atlikti atskirą pateiktų pasiūlymų analizę pagal kriterijus, tarp kurių yra ir kaina su sąnaudomis, bet jais neapsiribojant.

59. Taigi atrodo (su sąlyga, kad tai patikrins prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), kad nagrinėjamos nacionalinės teisės normos, kuriomis
Direktyvos 2014/24 67 straipsnio 2 dalies trečia pastraipa perkelta į nacionalinę teisę, yra tinkamos jos pagrindiniam darbuotojų apsaugos tikslui užtikrinti ir neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, todėl jos atitinka proporcingumo principą.

[92] Toje konstatuojamojoje dalyje taip pat nurodyta: „atsižvelgiant į tai, kad yra nemažai galimybių remiantis esminiais kriterijais įvertinti kainos ir kokybės santykį, turėtų būti vengiama skirti sutartį tik traukiant burtus“. Atrodo, kad būtinybė traukti burtus kilo dėl to, kad kaip vienintelis sutarties skyrimo kriterijus buvo naudojama mažiausia kaina, ir dėl to, kad pirkimo specifikacijų 17 straipsnyje buvo numatytas reikalavimas, kad bet kokia siūloma kainos nuolaida turėjo būti grindžiama tik potencialiu konkurso dalyvio pelnu, kuris sudarė 5 % skelbime apie pirkimą nurodytos sutarties vertės. Kadangi tokius griežtus suvaržymus nustatė pati ministerija, atrodo mažai tikėtina, kad konkurso dalyviai pagal Direktyvos 2014/24 69 straipsnį privalėjo tai perkančiajai organizacijai paaiškinti, kodėl jų pasiūlymo kaina buvo neįprastai maža, ir kad jie atitiko socialinės ir darbo teisės reikalavimus pagal šios direktyvos 18 straipsnio 2 dalį. Kaip pažymi Prancūzijos vyriausybė, tos direktyvos 69 straipsnyje numatyta procedūra nepradedama automatiškai. Pirma, tam reikia, kad ūkio subjektas pateiktų tokį pasiūlymą, kurio kaina yra akivaizdžiai per maža ir gali pakenkti tinkamam sutarties vykdymui. Antra, reikia, kad perkančioji organizacija turėtų įtarimų. Galiausiai būtent ši organizacija pagal turimus pajėgumus turi atlikti reikalingus patikrinimus.

[93] *Mara* mano, kad tai, jog Italijos teisės aktų leidėjas nusprendė neleisti taikyti mažiausios kainos kriterijaus, neleidžia perkančiajai organizacijai vertinti kiekvieno konkretaus atvejo ir taikoma visiškai neatsižvelgiant į atitinkamiems darbuotojams pagal taikomus įstatymus, kitus teisės aktus ir kolektyvines sutartis užtikrinamą socialinę apsaugą.

[94] 2019 m. lapkričio 27 d. sprendimas (C-402/18, EU:C:2019:1023, 59 ir 65 punktai).

[95] 20 % riba buvo privaloma.

VI. Išvada

60. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktą klausimą:

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB, 67 straipsnio 2 dalis ir proporcingumo principas

turi būti aiškinami taip, kad pagal juos nedraudžiamos tokios teisės normos, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal kurias perkančiosioms organizacijoms draudžiama kaip vienintelį viešojo pirkimo sutarties dėl standartinių ir daug darbo jėgos reikalaujančių paslaugų skyrimo kriterijų taikyti mažiausią kainą, net ir tuo atveju, kai pirkimo specifikacijose numatyta, kad pagal sutartį įdarbintų asmenų atlyginimai mokami pagal atitinkamą nacionalinę sektoriaus kolektyvinę sutartį ir kad bet kokia siūloma kainos nuolaida gali būti grindžiama tik potencialiu konkurso dalyvio pelnu.