GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2022 m. birželio 9 d.[1]

**Sujungtos bylos C-383/21 ir C-384/21**

**Société de logement de service public (SLSP) „Sambre & Biesme“, SCRL (C-383/21)**
**Commune de Farciennes (C-384/21)**
**prieš**
**Société wallonne du logement**

(*Conseil d'État* (Valstybės Taryba, veikianti kaip vyriausiasis administracinis teismas, Belgija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2014/24/ES – Viešieji pirkimai – Paslaugos, darbai ir darbų viešinimas – Vidaus sutarties sudarymas – Kelių perkančiųjų organizacijų bendrai kontroliuojamas vidaus subjektas – Direktyvos taikymas“

1. Belgijoje viešąsias paslaugas teikianti būstų bendrovė ir komuna nusprendė sudaryti preliminariąją sutartį dėl pirkimo. Pagal ją sutartis dėl techninės pagalbos būstams statyti ir asbesto inventorizavimo paslaugų sutartis sudaromos ne surengus konkursą, o tiesiogiai su trečiuoju subjektu, kuris taip pat yra viešasis subjektas.

2. Institucija, kuri Valonijos vyriausybės yra įgaliota prižiūrėti viešąsias paslaugas teikiančių būstų bendrovių veiklą, panaikino preliminariąją sutartį, nes nusprendė, kad *in casu* neįvykdytos tiesioginio sutarčių sudarymo sąlygos.

3. Abi sutartį pasirašiusios šalys pateikė skundą dėl sutarties panaikinimo, nes manė, kad tiesioginis sutarties sudarymas atitinka Direktyvą 2014/24/ES[2]. Byla pasiekė Belgijos aukščiausios instancijos administracinį teismą, kuris Teisingumo Teismui pateikė atitinkamus prašymus priimti prejudicinį sprendimą.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[2] 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), iš dalies pakeista 2015 m. lapkričio 24 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) 2015/2170 (OL L 307, 2015, p. 5).

## I. Teisinis pagrindas. Direktyva 2014/24

4. 31 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„[K]yla didelis teisinis netikrumas dėl to, kiek viešųjų pirkimų taisyklės turėtų būti taikomos tarp viešojo sektoriaus subjektų tarpusavyje sudaromoms sutartims. Susijusią Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką valstybės narės ir netgi pačios perkančiosios organizacijos aiškina skirtingai. Todėl reikia paaiškinti, kokiais atvejais viešajame sektoriuje sudaromoms sutartims viešųjų pirkimų taisyklės netaikomos.

Atliekant tokį aiškinimą reikėtų vadovautis atitinkamoje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje nustatytais principais. Vien tai, kad abi susitarimo šalys yra viešosios institucijos, savaime nereiškia, jog viešųjų pirkimų taisyklės netaikomos. Tačiau viešųjų pirkimų taisyklių taikymas neturėtų riboti viešųjų institucijų laisvės vykdyti joms pavestas viešųjų paslaugų teikimo užduotis naudojantis savo ištekliais, įskaitant galimybę bendradarbiauti su kitomis viešosiomis institucijomis.

<…>“

5. 33 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„[P]erkančiosios organizacijos turėtų galėti nuspręsti bendrai teikti joms pavestas viešąsias paslaugas bendradarbiaudamos, neprivalėdamos laikytis kokios nors konkrečios teisinės formos. Toks bendradarbiavimas galėtų apimti visų rūšių veiklą, susijusią su paslaugų teikimu ir pareigomis, kurios yra nustatytos dalyvaujančioms organizacijoms arba kurias jos yra prisiėmusios, kaip antai vietos ar regioninės valdžios institucijų privalomos ar savanoriškos užduotys arba konkrečioms įstaigoms pagal viešąją teisę pavestos teikti paslaugos. Įvairių dalyvaujančių organizacijų teikiamos paslaugos nebūtinai turi būti identiškos; jos taip pat gali vienos kitas papildyti.

Sutartims dėl bendro viešųjų paslaugų teikimo šioje direktyvoje nustatytos taisyklės neturėtų būti taikomos su sąlyga, kad tokios sutartys yra sudarytos tik tarp perkančiųjų organizacijų, jeigu taip bendradarbiaujant vadovaujamasi vien su viešojo intereso tikslų pasiekimu susijusiais motyvais ir jeigu užtikrinama, kad nė vienas privatus paslaugų teikėjas neatsidurtų privilegijuotoje padėtyje savo konkurentų atžvilgiu.

Siekiant įvykdyti tas sąlygas, bendradarbiavimas turėtų būti grindžiamas bendradarbiavimo koncepcija. Taip bendradarbiaujant nereikalaujama, kad visos dalyvaujančios organizacijos prisiimtų atsakomybę vykdyti pagrindines sutartines prievoles, jeigu tik įsipareigojama prisidėti prie konkrečios viešosios paslaugos teikimo bendradarbiaujant. Be to, bendradarbiavimas, įskaitant visus finansinius pervedimus tarp dalyvaujančių perkančiųjų organizacijų, turėtų būti vykdomas vadovaujantis vien su viešojo intereso tikslų pasiekimu susijusiais motyvais[.]“

6. 12 straipsnyje „Viešosios [Viešojo pirkimo] sutartys tarp viešojo sektoriaus subjektų“ numatyta:

„1. Ši direktyva netaikoma viešosioms [viešojo pirkimo] sutartims, kurias perkančioji organizacija skiria [sudaro su] privačiosios ar viešosios teisės reglamentuojam[u] juridini[u] asmen[iu], kai įvykdomos visos šios sąlygos:

a) perkančioji organizacija atitinkamą juridinį asmenį kontroliuoja panašiai kaip ir savo skyrius;

b) daugiau kaip 80 % kontroliuojamojo juridinio asmens veiklos vykdoma atliekant užduotis, kurias jam yra pavedusi kontroliuojančioji perkančioji organizacija arba kiti tos perkančiosios organizacijos kontroliuojami juridiniai asmenys; ir

c) kontroliuojamajame juridiniame asmenyje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo, išskyrus atvejus, kai kontrolės ir teisės blokuoti nesuteikiantis privataus kapitalo dalyvavimas yra reikalaujamas pagal nacionalinės teisės aktų nuostatas laikantis Sutarčių ir jis nesuteikia lemiamos įtakos kontroliuojamojo juridinio asmens sprendimams.

<…>

3. Vis dėlto perkančioji organizacija, nekontroliuojanti privačiosios ar viešosios teisės reglamentuojamo juridinio asmens taip, kaip apibrėžta 1 dalyje, gali skirti tam juridiniam asmeniui viešąją sutartį [sudaryti su tuo juridiniu asmeniu viešojo pirkimo sutartį] netaikydama šios direktyvos, kai įvykdomos visos šios sąlygos:

a) perkančioji organizacija kartu su kitomis perkančiosiomis organizacijomis tą juridinį asmenį kontroliuoja panašiai, kaip jos kontroliuoja savo skyrius;

b) daugiau kaip 80 % to juridinio asmens veiklos vykdoma atliekant užduotis, kurias jam yra pavedusios kontroliuojančiosios perkančiosios organizacijos arba kiti tų pačių perkančiųjų organizacijų kontroliuojamieji juridiniai asmenys, ir

   <…>

   Taikant pirmos pastraipos a punktą perkančiosios organizacijos vykdo bendrą juridinio asmens kontrolę, kai įvykdomos visos šios sąlygos:

   i) kontroliuojamojo juridinio asmens sprendimų priėmimo organus sudaro visų dalyvaujančių perkančiųjų organizacijų atstovai. Atskiri atstovai gali atstovauti kelioms arba visoms dalyvaujančioms perkančiosioms organizacijoms;

   ii) tos perkančiosios organizacijos gali kartu daryti lemiamą įtaką kontroliuojamojo juridinio asmens strateginiams tikslams ir svarbiems sprendimams ir

   iii) kontroliuojamasis juridinis asmuo nesiekia jokių interesų, kurie prieštarautų kontroliuojančiųjų perkančiųjų organizacijų interesams.

4. Ši direktyva netaikoma išimtinai dviejų ar daugiau perkančiųjų organizacijų sudarytai sutarčiai, kai įvykdomos visos šios sąlygos:

a) sutartimi nustatomas ar įgyvendinamas dalyvaujančių perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimas siekiant užtikrinti, kad viešosios paslaugos, kurias jie turi suteikti, būtų teikiamos siekiant bendrų jų tikslų;

b) toks bendradarbiavimas įgyvendinamas vadovaujantis vien su viešuoju interesu susijusiais motyvais ir

c) dalyvaujančios perkančiosios organizacijos atviroje rinkoje vykdo mažiau kaip 20 % veiklų, kurias apima bendradarbiavimas.

<…>“

## II. Faktinės aplinkybės, procesai ir prejudiciniai klausimai

7. *Société de logement de service public Sambre & Biesme*[3] yra viešasis subjektas, kurio teisinė forma – ribotos atsakomybės kooperatinė bendrovė. Pagrindinės jos narės yra Farsjeno ir *Aiseau-Presles* komunos. Ji priklauso Valonijos (Belgija) viešąsias paslaugas teikiančių būstų bendrovių tinklui.

8. 2015 m. *SLSP Sambre et Biesme* su Farsjeno komuna nusprendė šioje komunoje įsteigti ekologinį kvartalą, apimantį apie 150 būstų (viešųjų ir privačių). Atsižvelgdamos į projekto mastą šalys kreipėsi pagalbos į *Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques*[4] – subjektą, kurio teisinė forma taip pat yra ribotos atsakomybės kooperatinė bendrovė.

9. IGRETEC sudaro tik viešosios teisės reglamentuojami juridiniai asmenys. 2016 m. jos nariams priklausė daugiau nei 70 komunų (įskaitant Farsjeno komuną) ir daugiau kaip 50 kitokio pobūdžio „valdžios institucijų“. Komunos turėjo 5 054 351 balsavimo teisę suteikiančią kapitalo dalį, o kitos valdžios institucijos – 17 126 analogiškas kapitalo dalis.

10. Pagal IGRETEC įstatus balsų dauguma priklauso komunoms; jos pirmininkauja ir įvairiems valdymo organams. Šių organų sprendimai priimami komunų narių balsų dauguma.

11. Klostantis faktinėms aplinkybėms, IGRETEC valdyboje buvo Farsjeno komunos tarybos narys, kuris taip pat ėjo *SLSP Sambre et Biesme* valdybos nario pareigas.

12. 2015 m. spalio 29 d. *SLSP Sambre et Biesme* nusprendė įsigyti vieną IGRETEC kapitalo dalį, kurios vertė – 6,20 EUR, kad galėtų naudotis jos paslaugomis. Taip ji tapo bendrovės – komunų asociacijos – nare, nors jos dalyvavimas buvo tik simbolinis[5].

13. 2017 m. sausio mėn. Farsjeno komuna ir *SLSP Sambre et Biesme* parengė preliminariosios sutarties projektą, kad nustatytų atitinkamas savo teises ir pareigas rengiant ir įgyvendinant ekologinį kvartalą Farsjeno komunoje. Sutartyje buvo tokios sąlygos:

– iš 1 straipsnio matyti, kad šalys nusprendė bendrai vykdyti paslaugų, darbų ir darbų viešinimo viešuosius pirkimus ir paskyrė Farsjeno komuną veikti šalių vardu ir būti perkančiąja organizacija, taip pat vienasmeniškai priimti visus sprendimus dėl sutarčių sudarymo,

– 5 straipsnyje[6] nurodyta, kad „šalių susitarimu Farsjeno komuna su IGRETEC <…> sudaro sutartį dėl projektų valdymo pagalbos, teisinių paslaugų ir aplinkos apsaugos paslaugų, atsižvelgdamos į vidinius kiekvienos šalies santykius su šia komunų asociacija“,

[3] Viešąsias paslaugas teikianti būstų bendrovė *Sambre et Biesme* (toliau – *SLSP Sambre et Biesme*).

[4] Komunų asociacija, atsakinga už techninių ir ekonominių tyrimų valdymą ir vykdymą (toliau – IGRETEC).

[5] Jos kapitalo dalis sudarė 0,0000000197 % teisę balsuoti suteikiančių akcijų (nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-383/21, p. 26) ir 0,0000049 % kapitalo dalių (nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-384/21, p. 39).

[6] Jis pavadintas „Projektų valdymo pagalbos pasirinkimas įgyvendinant viešųjų paslaugų, darbų ir darbų viešinimo sutartis ir miestų atnaujinimo dokumentus“.

– siekiant koordinuoti sprendimų priėmimą įgyvendinant preliminariąją sutartį, jos priede nustatyta, kad įsteigiamas valdymo komitetas[7],

– IGRETEC, nors ir nėra pasirašiusi preliminariosios sutarties, ne tik turi atstovų valdymo komitete, bet ir atlieka sekretoriato funkcijas.

14. 2017 m. vasario 9 d. *SLSP Sambre et Biesme* valdyba nusprendė: a) „pritarti preliminariosios sutarties dėl bendrų pirkimų su Farsjeno komuna sudarymui“; ir b) „nekonkuruoti asbesto inventorizavimo paslaugų viešojo pirkimo srityje“ (šio pirkimo specifikacijas ji buvo patvirtinusi anksčiau), „atsižvelgiant į vidinius [*SLSP Sambre et Biesme*] ir IGRETEC santykius“. Tos specifikacijos yra pirmasis ekologinio kvartalo projekto Farsjeno komunoje įgyvendinimo etapas.

15. 2017 m. vasario 10 d. *SLSP Sambre et Biesme* veikiantis SWL atstovas pateikė SWL skundą dėl dviejų pirma minėtų sprendimų (toliau – ginčijami sprendimai). SWL veikia Valonijos vyriausybės vardu kaip viešąsias paslaugas teikianti būstų bendrovių priežiūros institucija.

16. 2017 m. vasario 25 d. SWL panaikino ginčijamus sprendimus, nes techninės pagalbos sutartis (preliminariosios sutarties 5 straipsnis) ir asbesto inventorizavimo paslaugų sutartis su IGRETEC buvo sudarytos ne viešojo konkurso tvarka.

17. SWL mano, kad:

– galima pagrįstai abejoti tuo, jog *SLSP Sambre et Biesme* daro IGRETEC lemiamą įtaką, nes jai priklauso tik viena IGRETEC kapitalo dalis, o pagal IGRETEC įstatus viršenybę turi komunos,

– Farsjeno komunos paskyrimas pagrindine perkančiąja organizacija (preliminariosios sutarties 1 straipsnis) nėra pakankamas pagrindas tam, kad skirtingų sutarties šalių vardu būtų tiesiogiai sudaryta sutartis su IGRETEC, net jei Farsjeno komuna, palaikydama santykius su IGRETEC, individualiai naudojasi vidine išimtimi. Kai pirkimai vykdomi bendrai, įvairūs nariai užsakymą rengia kartu, tačiau kiekvienas narys turi laikytis įprastų pirkimo procedūrų.

18. Kadangi SWL susitarimai gali būti skundžiami administraciniuose teismuose, *SLSP Sambre et Biesme* ir Farsjeno komuna atskirai užginčijo nagrinėjamų sprendimų panaikinimą.

19. *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, veikianti kaip vyriausiasis administracinis teismas, Belgija), kuri turi priimti sprendimą dėl tų skundų, Teisingumo Teismui pateikė du prašymus priimti prejudicinį sprendimą.

20. Pirmajame (byla C-383/21) pateikti tokie klausimai:

„1. Ar Direktyvos 2014/24/ES <…> 12 straipsnio 3 dalis turi būti aiškinama kaip tiesiogiai veikianti?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar minėtos Direktyvos 2014/24/ES 12 straipsnio 3 dalį reikia aiškinti taip, kad reikalavimas, jog perkančiajai organizacijai (šiuo atveju – viešąsias paslaugas teikiančiai būstų bendrovei) būtų atstovaujama kontroliuojamo juridinio asmens (šiuo atveju – komunų kooperatinės bendrovės) sprendimų priėmimo organuose, yra tenkinamas vien dėl to, kad asmuo, kuris

[7] Valdymo komitetą sudaro keturi Farsjeno komunos atstovai, du *SLSP Sambre et Biesme* atstovai, du IGRETEC atstovai ir du *Société wallonne du logement* (Valonijos būstų bendrovė, toliau – SWL) atstovai. Komiteto sprendimai priimami bendru sutarimu.

kaip kitos dalyvaujančios perkančiosios organizacijos (šiuo atveju – komunos) tarybos narys dalyvauja šios komunų kooperatinės bendrovės valdyboje, vien dėl faktinių aplinkybių ir be jokių teisinių atstovavimo garantijų taip pat yra viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės valdybos narys, nors komuna yra (neišimtinė) tiek kontroliuojamo subjekto (komunų kooperatinės bendrovės), tiek viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės narė?

3. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar reikia manyti, kad perkančioji organizacija (šiuo atveju – viešąsias paslaugas teikianti būstų bendrovė) „dalyvauja“ kontroliuojamo juridinio asmens (šiuo atveju – komunų kooperatinės bendrovės) sprendimų priėmimo organuose vien dėl to, kad asmuo, kuris kaip kitos dalyvaujančios perkančiosios organizacijos (šiuo atveju – komunos) tarybos narys dalyvauja šios komunų kooperatinės bendrovės valdyboje, vien dėl faktinių aplinkybių ir be jokių teisinių atstovavimo garantijų taip pat yra viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės valdybos narys, nors komuna yra (neišimtinė) tiek kontroliuojamo subjekto (komunų kooperatinės bendrovės), tiek viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės narė?“

21. Antrajame prašyme priimti prejudicinį sprendimą (byla C-384/21) nacionalinis teismas, be pirma nurodytų klausimų, pateikė tokius klausimus:

„4. Ar Direktyvos 2014/24/ES <…> 12 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama kaip tiesiogiai veikianti?

5. Jei į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2014/24/ES 12 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją leidžiama su projektų valdymo pagalba, teisinėmis paslaugomis ir aplinkos apsaugos paslaugomis susijusias užduotis be išankstinio kvietimo dalyvauti konkurse pavesti perkančiajai organizacijai (šiuo atveju – komunų kooperatinei bendrovei), jei šios užduotys patenka į kitų dviejų perkančiųjų organizacijų (šiuo atveju – komunos ir viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės) bendradarbiavimo sritį, jei neginčijama, kad komuna vykdo bendrą vidinę viešąsias paslaugas teikiančios būstų bendrovės kontrolę, ir jei komuna ir viešąsias paslaugas teikianti būstų bendrovė yra komunų kooperatinės bendrovės narės „projektavimo biuro ir centrinio pirkimų biuro“ srityje (o tai atitinka šios bendrovės veiklos tikslus), kiek šis tikslas susijęs konkrečiai su užduotimis, kurias jos nori pavesti šiai komunų kooperatinei bendrovei ir kurios atitinka projektų rengimo, įgyvendinimo ir vykdymo srityje besispecializuojančių projektavimo ir valdymo biurų rinkoje vykdomą veiklą?“

## III. Procesas Teisingumo Teisme

22. Prašymai priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme užregistruoti 2021 m. birželio 24 d. Jie buvo sujungti, kad būtų bendrai vykdoma rašytinė ir žodinė proceso dalys ir priimtas bendras sprendimas.

23. Rašytines pastabas pateikė *SLSP Sambre et Biesme*, Farsjeno komuna, Belgijos vyriausybė ir Komisija. Visų jų atstovai dalyvavo 2022 m. kovo 30 d. surengtame teismo posėdyje.

## IV. Analizė

### *A. Pirminės pastabos*

24. Teisingumo Teismo nurodymu šioje išvadoje bus nagrinėjamas pirmasis klausimas, pateiktas abiejose bylose, ir ketvirtasis bei penktasis klausimai iš antrosios bylos.

### *B. Pirmasis prejudicinis klausimas byloje C-383/21 ir pirmasis bei ketvirtasis prejudiciniai klausimai byloje C-384/21*

25. Teismas *a quo* paaiškino, kad Belgijos įstatymas, kuriuo Direktyva 2014/24 perkelta į nacionalinę teisę, dar negaliojo tuo metu, kai klostėsi bylos faktinės aplinkybės, nors perkėlimo į nacionalinę teisę terminas jau buvo pasibaigęs[8].

26. Pareiškėjos abiejuose skunduose teigia, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalys veikia tiesiogiai, nes jose pateiktos besąlygiškos ir pakankamai tikslios nuostatos, kuriose įtvirtintos subjektų teisės, ir šie subjektai tomis nuostatomis gali remtis prieš valstybę ir visas jos valdžios institucijas[9].

27. Belgijos vyriausybė ir Komisija[10] mano priešingai. Jos teigia, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalys neatitinka tiesioginio veikimo sąlygų, nes iš esmės:

– perkančiosios organizacijos ir viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos, kurioms taikomos viešųjų pirkimų direktyvos, nėra „privatūs asmenys“, besinaudojantys teisėmis, kuriomis gali remtis prieš valstybę,

– šiose nuostatose nenumatyta valstybės pareiga atlikti ūkio subjektams naudingus veiksmus arba jų neatlikti.

28. Rezultatas, kurį toliau siūlysiu pasirinkti (Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalių taikymas šioje byloje), praktiškai būtų pasiektas tiek pripažinus, kad galimas tiesioginis šių dalių veikimas yra naudingas atitinkamiems viešiesiems subjektams, kurie gali remtis tomis nuostatomis prieš valstybę, tiek paprasčiausiai nurodžius, kad laiku neperkėlus šios direktyvos į nacionalinę teisę minėtos nuostatos tiems subjektams yra privalomos. Manau, kad teisinga pasirinkti pastarąjį teiginį.

#### *1. Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalių tiesioginis veikimas, besąlygiškumas ir valdžios institucijų galimybė jomis remtis*

29. Laikausi nuomonės, kad šie prejudiciniai klausimai pagrįsti ne pačia tinkamiausia pozicija. Jeigu taip būtų, atsakymas turėtų būti toks, kokį SWL nurodė pagrindinėje byloje, o Belgijos vyriausybė ir Komisija palaikė per šį procesą.

8 Direktyvos 2014/24 perkėlimo į nacionalinę teisę terminas buvo 2016 m. balandžio 18 d. Belgijos įstatymas dėl perkėlimo į nacionalinę teisę buvo priimtas 2016 m. birželio 17 d. Jis taikomas nuo 2017 m. birželio 30 d., įsigaliojus 2017 m. balandžio 18 d. įgyvendinimo dekretui.

9 Farsjeno komunos pastabos, 33 ir paskesni punktai; *SLSP Sambre et Biesme* pastabos, 34 ir paskesni punktai.

10 Belgijos vyriausybės pastabos, 17 ir paskesni punktai, taip pat 80 ir paskesni punktai; Komisijos pastabos, 12 ir paskesni punktai. Tą patį teigė ir SWL prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme.

30. Siekdamas tai pagrįsti priminsiu, kad Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos dėl vadinamojo tiesioginio direktyvų veikimo pagrindinis tikslas yra apsaugoti privačius asmenis. Pagal šią jurisprudenciją tokie asmenys gali naudotis direktyvose jiems suteiktomis teisėmis, kurių kitu atveju negalėtų reikalauti dėl to, kad nacionaliniu lygmeniu nesiimta reikiamų įgyvendinimo priemonių.

31. Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje dėl tiesioginio direktyvų veikimo, konkrečiai kalbant, laiku į nacionalinę teisę neperkeltų arba netinkamai perkeltų direktyvų tiesioginio veikimo, nustatyta, kas ir kokiomis sąlygomis gali remtis tokiu veikimu.

32. Neseniai priimtame 2022 m. kovo 8 d. sprendime Teisingumo Teismas pripažino, kad:

– „visais atvejais, kai paaiškėja, jog direktyvos nuostatos savo turiniu yra besąlyginės ir pakankamai tikslios, asmenys gali jomis remtis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę, jei ši per nustatytą terminą neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę arba ją perkėlė netinkamai <…>“ [11],

– „<…> Sąjungos teisės nuostata yra, pirma, besąlyginė, kai joje nustatomas su jokia sąlyga nesiejamas įpareigojimas, kurį įgyvendinant ar kurio poveikiui atsirasti nereikia priimti jokio kito Sąjungos institucijų ar valstybių narių akto, ir, antra, pakankamai tiksli, kad asmuo galėtų ja remtis, o teismas – taikyti, kai joje įpareigojimas suformuluotas nedviprasmiškai <…>“ [12],

– „<…> nors direktyva valstybėms narėms suteikia tam tikrą diskreciją priimant jos įgyvendinimo tvarką, šios direktyvos nuostata gali būti laikoma besąlygine ir tikslia, jeigu joje valstybėms narėms nedviprasmiškai nustatyta tiksli pareiga pasiekti konkretų rezultatą, kuris nėra susietas su jokia joje įtvirtintos normos taikymo sąlyga <…>“ [13].

33. Taigi atsižvelgdamas į šias prielaidas manau, kad viešieji subjektai, kaip antai Farsjeno komuna ir *SLSP Sambre et Biesme*, kurie tik veikia valstybės vardu plačiąja prasme, negali remtis prieš valstybę (hipotetiniu) Direktyvos 2014/24 12 straipsnio tiesioginiu veikimu.

34. Pirma, net jeigu būtų pripažinta, kad šio straipsnio 3 ir 4 dalyse pateikta „pakankamai tiksli“ formuluotė, vargu ar būtų galima teigti, kad šios nuostatos yra „besąlyginės“ ir jose nustatyta vienareikšmiška pareiga valstybėms narėms. Priešingai, jose šioms valstybėms leidžiama Direktyvos 2014/24 netaikyti viešojo sektoriaus subjektų sudarytoms sutartims, jeigu jos mano, kad tai tikslinga.

35. Teisingumo Teismas paaiškino, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalies, „kurioje tik išsamiai išvardytos sąlygos, kurių perkančioji organizacija turi laikytis, ketindama sudaryti vidaus sandorį, vienintelis poveikis yra *suteikti* valstybėms narėms *įgaliojimus* tokio sandorio nepriskirti Direktyvos 2014/24 taikymo sričiai“ [14].

[11] Sprendimo *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Tiesioginis veikimas)* (C-205/20, EU:C:2022:168), 17 punktas.

[12] Ten pat, 18 punktas.

[13] Ten pat, 19 punktas.

[14] 2019 m. spalio 3 d. Sprendimo *Irgita* (C-285/18, EU:C:2019:829; toliau – Sprendimas *Irgita*) 43 punktas; kursyvu išskirta mano. Vėlesnės 2020 m. vasario 6 d. Nutarties *Pia Opera Croce Verde Padova* (C-11/19, EU:C:2020:88) 40–46 punktai.

36. Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad Direktyva 2014/24 „neįpareigoja valstybių narių naudoti viešųjų pirkimų procedūros“ ir „taip pat neturėtų jų įpareigoti sudaryti vidaus sandorio, kai tenkinamos 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos“ [15]. Tą patį galima pasakyti apie šio straipsnio 3 ir 4 dalis.

37. Šis teiginys atitinka valstybių narių laisvę „pasirinkti paslaugų teikimo būdą, kuriuo naudodamosi perkančiosios organizacijos tenkins savo poreikius“ [16].

38. Antra, kaip jau minėjau, komunų subjektai ir viešosios teisės reglamentuojamos įstaigos (net jei jos yra komercinės bendrovės) negali prieš valstybę remtis tariamu Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalių „tiesioginiu veikimu“. Komunų subjektai, palaikydami santykius su valstybės institucijomis, kurios kontroliuoja jų sprendimus, nėra „privatūs asmenys“, galintys remtis tokiu veikimu.

39. Nors manau, kad šioje byloje nereikia pateikti atsakymo dėl Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalių tiesioginio veikimo, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų nagrinėti šį klausimą (per teismo posėdį dėl jo buvo daug ginčijamasi), dėl nurodytų priežasčių mano nuomonė sutampa su Belgijos vyriausybės ir Komisijos nuomone.

40. Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje nustatytos būtiniausios sąlygos, kuriomis galima netaikyti direktyvos; pabrėžiu, kad valstybės narės gali jos visiškai netaikyti. Jeigu nebūtų pasirinkta jos netaikyti, 12 straipsnis tiesiogiai galėtų veikti tik tuo atveju, kai perkančioji organizacija siektų apeiti viešųjų pirkimų taisykles ir vykdyti vidaus sandorį arba horizontalųjį bendradarbiavimą, nesilaikydama 12 straipsnyje nustatytų būtiniausių sąlygų (tiesioginiu veikimu galėtų remtis tik ūkio subjektas, manantis, kad jam padaryta žalos).

### *2. Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalių taikymas valdžios institucijoms*

41. Vis dėlto tai, kas išdėstyta, nereiškia, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 3 ir 4 dalys nagrinėjamoje byloje netaikomos.

42. Valdžios institucijų pareiga laikytis 12 straipsnio 3 ir 4 dalių iki direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę kyla ne dėl galimo tiesioginio šių nuostatų veikimo, o dėl „pareigos visoms valstybės institucijoms laikytis direktyvų nuostatų (SESV 288 straipsnio trečia pastraipa), taip pat lojaliai bendradarbiauti ir užtikrinti pagal Sutartis ar [Sąjungos] institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą (ESS 4 straipsnio 3 dalis)“ [17].

43. Taigi tinkamas atsakymas į pirmuosius abiejų prašymų priimti prejudicinį sprendimą klausimus pirmiausia turėtų būti pagrįstas tuo, kad valdžios institucijos privalėjo laikytis Direktyvos 2014/24 (arba *privalomo* jos veikimo, kaip apibrėžė Komisija per teismo posėdį), kai ji dar nebuvo perkelta į nacionalinę teisę, nors terminas buvo pasibaigęs.

44. Teisingumo Teismas patvirtino, kad jos laikytis privaloma [18].

[15] Sprendimo *Irgita* 46 punktas.

[16] Ten pat, 45 punktas; jame daroma nuoroda į Direktyvos 2014/24 5 konstatuojamąją dalį, pagal kurią „nė viena šios direktyvos nuostata neįpareigoja valstybių narių sudaryti paslaugų, kurias jos nori teikti pačios, teikimo sutarčių arba naudotis išorės paslaugomis, arba teikimą organizuoti kitu būdu nei sudarant viešąsias [viešojo pirkimo] sutartis, kaip apibrėžta šioje direktyvoje“.

[17] Šiuo klausimu remiuosi generalinio advokato N. Wahl išvados, pateiktos byloje *Portgás* (C-425/12, EU:C:2013:623), 52 punktu.

[18] 2013 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Portgás* (C-425/12, EU:C:2013:829) 34 punktas.

45. Dėl šiose dviejose bylose dalyvaujančių perkančiųjų organizacijų pažymėtina, kad jų viešasis pobūdis neginčijamas, o tai reiškia, kad Direktyva 2014/24 joms buvo privaloma nuo tos dienos, kurią turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę [19].

46. Direktyvos 2014/24 neperkėlus į nacionalinę teisę – neatsižvelgiant į tai, ar jos 12 straipsnio 3 ir 4 dalys veikia tiesiogiai, kad asmenys galėtų jomis remtis prieš valdžios institucijas arba joms pavaldžius subjektus, – šie subjektai, kaip perkančiosios organizacijos, privalėjo laikytis tame straipsnyje nustatytų sąlygų.

47. Jeigu Farsjeno komuna ir *SLSP Sambre et Biesme*, siekdamos gauti atitinkamiems projektams įgyvendinti reikalingas paslaugas, pageidavo nesinaudoti rinka ir norėjo išvengti įprastų viešųjų pirkimų procedūrų, klostantis faktinėms aplinkybėms joms buvo taikomos Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje numatytos sąlygos.

48. Perkėlus direktyvą į nacionalinę teisę, vertikaliajam (vidaus) ar horizontaliajam viešųjų subjektų bendradarbiavimui neturi būti taikomos viešųjų pirkimų procedūros, jeigu įgyvendindama savo laisvę valstybė narė nusprendė pasinaudoti
Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje numatytomis galimybėmis netaikyti šios direktyvos, kaip išaiškino Teisingumo Teismas [20].

49. Šiomis aplinkybėmis, jeigu valstybė pasirinko pripažinti administracinio bendradarbiavimo mechanizmus, kuriems netaikomos Direktyvoje 2014/24 nustatytos oficialios procedūros, tos valstybės perkančiosios organizacijos turi laikytis 12 straipsnio 3 ir 4 dalyse numatytų sąlygų, jei ketina nesinaudoti rinka tam tikroms paslaugoms ar prekėms įsigyti.

## *C. Penktasis prejudicinis klausimas byloje C-384/21*

### *1. Dalykas*

50. Penktasis klausimas byloje C-384/21 yra susijęs su išimtimi, pagal kurią Direktyva 2014/24 netaikoma, kaip nustatyta jos 12 straipsnio 4 dalyje.

51. Kitaip nei Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatyta išimtis, pagal kurią viena perkančioji organizacija (ar daugiau) turi kontroliuoti viešojo pirkimo konkurso laimėtoją, 4 dalyje nustatyta išimtis grindžiama perkančiųjų organizacijų, kurių nesieja tokie kontrolės santykiai, bendradarbiavimu.

52. Prejudicinis klausimas pateiktas remiantis argumentais, kuriuos Farsjeno komuna papildomai išdėstė tuo atveju, jeigu, atsižvelgiant į *SLSP Sambre et Biesme* ir IGRETEC santykius, direktyvos 12 straipsnio 3 dalies sąlygos nebūtų įvykdytos [21].

[19] (Teisingai) perkėlus direktyvą į nacionalinę teisę, viešųjų pirkimų taisyklės ir jų išimtys numatomos nacionalinėje teisėje. Per teismo posėdį buvo informuota, kad Belgijos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2014/24 12 straipsnio turinį iš esmės įtvirtino 2016 m. birželio 17 d. įstatyme. Vis dėlto gali būti taip, kad jis to nepadarė. Taigi (teoriškai) įmanoma, kad direktyva į nacionalinę teisę perkelta nepasinaudojus galimybe taikyti 12 straipsnyje numatytą išimtį.

[20] Paprastai reikalaujama, kad toks aiškinimas būtų siauras, ir teigiama, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje nurodyti atvejai yra šios direktyvos taikymo „išimtys“ arba nuo jos „nukrypti leidžiančios nuostatos“. Dabar nesigilindamas į tai, kokios aiškinimo krypties reikia laikytis, turiu pakartoti, kad tame straipsnyje apibrėžta direktyvos taikymo sritis. Vertinant griežtai, jame nėra numatyta direktyvos išimtis (žr. mano išvados byloje *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (C-796/18, EU:C:2020:47) 37 ir 38 punktus).

[21] Iš klausimo formuluotės matyti, kad prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog Farsjeno komuna IGRETEC kontroliuoja panašiai kaip savo skyrius, tačiau palaikant *SLSP Sambre et Biesme* ir IGRETEC santykius tokia kontrolė nevykdoma.

53. Farsjeno komuna teigia, kad, nevykdant toje dalyje numatytos bendros kontrolės, horizontalusis perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimas vis tiek būtų įmanomas pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį. Šios komunos, *SLSP Sambre et Biesme* ir IGRETEC bendradarbiavimas yra būtent horizontalusis.

54. Perskaitęs Farsjeno komunos pastabas darau išvadą, kad susijusių viešųjų subjektų santykius ji siūlo suprasti dvejopai:

– pirma, vykdomas horizontalusis bendradarbiavimas, kuris, kaip teigia Farsjeno komuna ir *SLSP Sambre et Biesme*, turi padėti įgyvendinti ekologinio kvartalo sukūrimo planą ir, kaip pažymi IGRETEC, vykdyti komunos įgaliojimus taip, kad tai būtų naudinga partneriams, t. y. prisidėti prie jų projektų įgyvendinimo (atrodo, kad šiam požiūriui komuna teikia pirmenybę). Taigi šalių sutartimi siekiama įgyvendinti bendrus tikslus [22],

– antra, komunos ir IGRETEC vidaus santykiai reiškia, kad komuna, pavesdama IGRETEC teikti tam tikras paslaugas, pasitelkia savo skyrius; į tai reikia atsižvelgti vertinant jos bendradarbiavimą su *SLSP Sambre et Biesme* [23].

55. Abiem atvejais santykiams taikoma Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalis. Taigi viešojo konkurso rengti nereikia.

### *2. Bendradarbiavimas pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį*

56. Pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį viešojo pirkimo sutartis nepatenka į Direktyvos 2014/24 taikymo sritį, jeigu kartu tenkinamos trys tos nuostatos a, b ir c punktuose išvardytos sąlygos [24].

57. Nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl savarankiškai aiškintinos sąvokos „bendradarbiavimas“, kaip ji suprantama pagal tą straipsnį [25].

58. Kaip jau esu pažymėjęs kitoje byloje [26], ši nuostata pagrįsta iki kodifikavimo suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija, tačiau yra platesnės apimties: joje ta jurisprudencija paaiškinama ir padaroma lankstesnė, tam tikru mastu suderinant joje numatytus reikalavimus su nustatytais kitose teisės normose, pagal kurias tam tikroms viešojo sektoriaus subjektų sutartims Direktyva 2014/24 gali būti netaikoma [27].

[22] Farsjeno komunos pastabos, 115 ir paskesni punktai, visų pirma 143 ir 145 punktai.

[23] Ten pat, 115 ir paskesni punktai, visų pirma 139 ir 140 punktai.

[24] Be šių sąlygų, vykdant administracinį bendradarbiavimą bet kuriuo atveju turi būti laikomasi pagrindinių SESV taisyklių, visų pirma susijusių su laisvu prekių judėjimu, įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, taip pat vienodo požiūrio, nediskriminavimo, tarpusavio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų. Dėl draudimo vykdyti perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimą, kuris lemia tai, kad privačiai įmonei sudaromos geresnės sąlygos negu jos konkurentams, žr. 2020 m. gegužės 28 d. Sprendimo *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (C-796/18, EU:C:2020:395) 63 ir paskesnius punktus ir rezoliucinės dalies 3 punktą.

[25] 2020 m. birželio 4 d. Sprendimo *Remondis* (C-429/19, EU:C:2020:436; toliau – Sprendimas *Remondis II*) 24 punktas.

[26] Išvados byloje *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (C-796/18, EU:C:2020:47) 26–28 punktai.

[27] Prieš įsigaliojant Direktyvai 2014/24, Teisingumo Teismas buvo atsisakęs pripažinti horizontalųjį bendradarbiavimą, vykdomą tiesiogiai sudarant sutartis dėl papildomo viešųjų paslaugų teikimo, pavyzdžiui, dėl architektūros ar inžinerijos tyrimų atlikimo ir biurų valymo: pirmuoju klausimu žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ir kt.* (C-159/11, EU:C:2012:817), antruoju klausimu – 2013 m. birželio 13 d. Sprendimą *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385). Vis dėlto galima teigti, kad tokio atsisakymo priežastis buvo ne pagalbinis paslaugų pobūdis, o tai, kad *inter partes* susitarimu nesiekta kartu vykdyti su bendromis viešosiomis paslaugomis susijusių įgaliojimų: remiuosi Sprendimo *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ir kt.* 34 punktu ir Sprendimo *Piepenbrock* 39 punktu. Bet kuriuo atveju galiojančioje direktyvoje šio apribojimo nenumatyta.

59. Taigi paaiškinama, kokie yra toliau nurodyti horizontaliojo bendradarbiavimo, kuriam netaikomos oficialios viešųjų pirkimų procedūros pagal Direktyvą 2014/24, ypatumai:

– nereikalaujama (kaip buvo taikant ankstesnę jurisprudenciją [28]), kad bendradarbiavimo tikslas būtų visoms perkančiosioms organizacijoms bendrus įgaliojimus, susijusius su viešosiomis paslaugomis, vykdyti kartu [29],

– leidžiama bendradarbiauti vykdant papildomą viešųjų paslaugų teikimo veiklą, jeigu ši veikla padeda veiksmingai teikti tas paslaugas [30],

– įvairių perkančiųjų organizacijų teikiamos paslaugos nebūtinai turi būti identiškos. Jeigu laikomasi reikalavimo, kad tikslai būtų bendri (be to, jie turi būti viešojo intereso tikslai), šios paslaugos gali papildyti viena kitą [31],

– jeigu yra įsipareigota prisidėti prie viešųjų paslaugų teikimo bendradarbiaujant, nebūtina, kad kiekviena šalis vienodai dalyvautų vykdant bendradarbiavimą; bendradarbiavimas gali būti pagrįstas uždavinių pasiskirstymu arba tam tikra specializacija [32].

60. Vis dėlto būtina, kad šalys bendradarbiautų siekdamos *visoms joms bendrų tikslų*. Tai yra esminis horizontaliojo bendradarbiavimo aspektas, dėl kurio toks bendradarbiavimas skiriasi nuo tiesioginio sutarties sudarymo su perkančiosios organizacijos kontroliuojamais subjektais.

61. Tai pripažino Teisingumo Teismas Sprendime *Remondis II*, nurodęs, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje numatytam bendradarbiavimui būdingas „vien bendro darbo aspektas“. Šis aspektas, be kita ko, pasireiškia bendradarbiavimo susitarimo rengimu apibrėžiant bendrus poreikius ir su jais susijusius sprendimus [33].

[28] Be ankstesnėje išnašoje minėtų sprendimų, žr. 2009 m. birželio 9 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* (C-480/06, EU:C:2009:357) 37 punktą ir 2014 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:303) 35 punktą. Šią nuostatą taip pat pateikė Komisija savo pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl viešųjų pirkimų (COM/2011/0896 *final*) 11 straipsnio 4 dalies a punkte.

[29] 2020 m. gegužės 28 d. Sprendimo *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (C-796/18, EU:C:2020:395) 57 ir 58 punktai ir rezoliucinė dalis.

[30] Ten pat, 59 ir 60 punktai ir rezoliucinė dalis. Savo išvados toje byloje (C-796/18, EU:C:2020:47) 84 ir 85 punktuose nurodžiau, kad papildoma veikla turėtų būti „tiesiogiai ir neatsiejamai susijus[i] su viešąja paslauga“, t. y. „tokio intensyvumo pagalbin[ė] veikl[a], kad nuo jos priklauso pati paslauga, siekiant teikti viešąją paslaugą“. Nors Teisingumo Teismo formuluotė kitokia, manau, kad ji nėra švelnesnė.

[31] Kaip papildomų paslaugų pavyzdį galima paminėti atliekų surinkimo ir tvarkymo veiklą, nurodytą 2009 m. birželio 9 d. Sprendime *Komisija / Vokietija* (C-480/06, EU:C:2009:357), arba valstybinių universitetų vykdomą mokymo ir mokslo tyrimų veiklą, minimą generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Datenlotsen Informationssysteme* (C-15/13, EU:C:2014:23) 59 punkte. Gali paaiškėti, kad Direktyvoje 2014/24 užtikrintas lankstumas praktiškai yra neveiksmingas, nes dėl skirtingo kiekvienos perkančiosios organizacijos teikiamų paslaugų turinio negalima apibrėžti visoms šioms organizacijoms *bendrų* tikslų. Tokiu atveju nebūtų bendradarbiavimo aspekto, kuris yra būtinas. Taip pat gali būti, kad dėl šio skirtumo atitinkamos paslaugos negali būti teikiamos *bendradarbiaujant*, nes viena perkančioji organizacija nėra suinteresuota kitos perkančiosios organizacijos teikiamomis paslaugomis arba papildomumas yra ne abipusis, o vienašalis. Šiomis aplinkybėmis, jei šalių santykiai apsiriboja tuo, kad perkančioji organizacija, suinteresuota kitos perkančiosios organizacijos paslauga, perka ją iš jos už tam tikrą kainą, bendradarbiavimas nėra vykdomas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį. Tikriausiai taip pat negalima kalbėti apie bendradarbiavimą, įgyvendinamą vadovaujantis *vien su viešuoju interesu susijusiais motyvais*, kaip reikalaujama tos pačios dalies b punkte: mokesčio ėmimas už paslaugą nėra viešojo intereso tikslas. Papildomos paslaugos (tiksliau viešųjų paslaugų „uždaviniai“) nurodytos Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl viešųjų pirkimų, pateikto kaip Generalinio sekretoriato pranešimo (2012 m. spalio 19 d. Tarybos dokumentas Nr. 14971/12) priedas, 14aa konstatuojamojoje dalyje. Aiškiai nustatyta, kad direktyva bendradarbiavimui netaikoma, jeigu papildomos paslaugos gali būti teikiamos „vykdant bendradarbiavimą“. Tai, kad šis reikalavimas galutiniame tekste išbrauktas, yra nesvarbu, nes jis perteklinis.

[32] Direktyvos 2014/24 33 konstatuojamosios dalies trečia pastraipa. Ši idėja jau buvo nurodyta Komisijos tarnybų darbiniame dokumente dėl ES viešųjų pirkimų taisyklių taikymo perkančiųjų organizacijų santykiams (bendradarbiavimui viešajame sektoriuje); SEC(2011) 1169 *final*, 2011 m. spalio 4 d., 3.3.2 punktas.

[33] Sprendimo *Remondis II* 32 ir 33 punktai.

62. Be to, horizontalusis bendradarbiavimas grindžiamas *bendradarbiavimo koncepcija*, t. y. jis reiškia abipusius partnerių įsipareigojimus. Kaip išaiškinta Sprendime *Remondis II*, šie įsipareigojimai neapsiriboja, pirma, tam tikros paslaugos teikimu ir, antra, atlygiu už ją [34].

63. Direktyvos 2014/24 33 konstatuojamojoje dalyje aiškiai minima sąvoka „bendradarbiavimo koncepcija“ yra lygiavertė pasiūlymams reikalauti „tikro bendradarbiavimo“, kuris „apima šalių savitarpio teises ir pareigas“ [35]. Viena iš perkančiųjų organizacijų negali būti atitinkamų darbų, paslaugų ar prekių „paprasta „pirkėja““ [36].

64. Labai svarbu, kad bet kokiame susitarime, pagal kurį siekiama taikyti Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį, būtų nurodytas *tikras* bendradarbiavimo pobūdis. Šis pobūdis leidžia atskirti horizontalųjį bendradarbiavimą nuo vertikaliojo (vidaus) bendradarbiavimo, taip pat nuo sutarčių, kurioms taikomos viešųjų pirkimų procedūros, kai viena iš šalių atlieka uždavinį pagal kitos šalies nustatytas specifikacijas, o ši savo ruožtu tik moka atlygį už jį [37].

### *3. Pagrindinė byla*

#### *a) Pirmasis scenarijus*

65. Farsjeno komuna pateikė pirmąjį scenarijų, siekdama patvirtinti, kad ji, *SLSP Sambre et Biesmes* ir IGRETEC palaiko horizontaliuoju bendradarbiavimu pagrįstus santykius.

66. Apibendrindamas primenu, kad:

– *SLSP Sambre et Biesme* ir Farsjeno komuna ėmėsi iniciatyvos kartu įgyvendinti atitinkamus būsto atkūrimo ir miesto atnaujinimo projektus tam tikrame kvartale,

– šiuo tikslu jos sudarė preliminariąją sutartį dėl pirkimų, kurios IGRETEC nepasirašė,

– IGRETEC į veiklą įtraukta pavedus teikti paslaugas, reikalingas ekologinio kvartalo projektui įgyvendinti. Paslaugas pavesta teikti tada, kai abi perkančiosios organizacijos nusprendė suvienyti jėgas, kad tas projektas būtų įgyvendintas.

67. Manau, kad aprašytiems trišaliams santykiams Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalis netaikoma. Sutinku su prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo vertinimu, kad „vien tai, jog [IGRETEC] vykdo įgaliojimus pagal Farsjeno komunos ir *SLSP Sambre et Biesme* sudarytą sutartį dėl bendro Farsjeno ekologinio kvartalo kūrimo projekto įgyvendinimo, nereiškia, kad IGRETEC pati bendradarbiauja įgyvendinant šį projektą ar kad ji siekia bendro tikslo su šią sutartį pasirašiusiomis šalimis“ [38].

[34] Ten pat, 27 punktas.

[35] 2011 m. gruodžio 20 d. Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl viešųjų pirkimų (COM(2011) 896 *final*) 11 straipsnio 4 dalies a punktas.

[36] Ši formuluotė pateikta Generalinio sekretoriato pranešime (2012 m. balandžio 27 d. Tarybos dokumentas Nr. 9315/12, p. 38). Ji atitinka Sprendimo *Remondis II* 29 punkto formuluotę.

[37] Vykdydami horizontalųjį bendradarbiavimą dalyviai gali vieni kitiems atlikti lėšų pervedimus, tačiau, kartoju, vieno iš dalyvių įnašas negali apsiriboti paprastu mokėjimu.

[38] Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-384/21, p. 56.

68. Tokiam nacionalinio teismo vertinimui pritariu dėl kelių priežasčių (jam taip pat pritaria Komisija), atsižvelgdamas į šio teismo pateiktą faktinių aplinkybių aprašymą. Turiu pabrėžti, kad nustatyti bylos faktines aplinkybes turi tik nacionalinis teismas, t. y. jis turi įvertinti bylos šalių dalyvavimą ir kiekvienos iš jų siekiamą tikslą.

69. Pirma, kaip pažymėjo teismas *a quo* (jo poziciją ką tik nurodžiau), nėra tikslų bendrumo, pateisinančio trijų subjektų bendradarbiavimą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalį [39].

70. Išanalizavusi IGRETEC įstatus ir jos dalyvavimą nagrinėjamuose projektuose *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) pabrėžė, kad šiuo atveju IGRETEC vykdytos funkcijos atitinka bendrovės tikslo „I dalį", t. y. rinkoje vykdomą projektų įgyvendinimo srityje besispecializuojančių projektavimo ir valdymo įmonių veiklą, o ne „II dalį", kuri skirta regiono ekonominei, socialinei ir turizmo plėtrai, konkrečiai kalbant, tam tikriems pastatams statyti, finansuoti ir naudoti [40].

71. Antra, taip pat nėra bendradarbiavimo aspekto, kuris visų pirma pasireiškia tuo, kad apibrėžiami bendradarbiauti ketinančioms šalims bendri poreikiai ir sprendimai. Šiame etape IGRETEC profesionalus dalyvavimas gali padėti Farsjeno komunai ir *SLSP Sambre et Biesme* nustatyti ir suprasti, kokie yra ekologinio kvartalo projekto, kurį jos abi nori sukurti, poreikiai. Vis dėlto šie poreikiai nesusiję su IGRETEC.

72. Trečia, manau, kad strategija, kaip geriausia dalytis šalių ištekliais ir juos kartu naudoti, taikoma tik Farsjeno komunai ir *SLSP Sambre et Biesme*, nors jos veikia naudodamosi IGRETEC pasiūlytomis galimybėmis [41]. IGRETEC kartu su šia komuna ir *SLSP Sambre et Biesme* iš tiesų neteikia jokių viešųjų paslaugų.

73. Galiausiai IGRETEC dalyvavimas palaikant abiejų perkančiųjų organizacijų santykius [42] pagal sutartį dėl projektų valdymo pagalbos, teisinių paslaugų ir aplinkos apsaugos paslaugų neatitinka tikro bendradarbiavimo sąlygų. Pagal šią sutartį Farsjeno komuna ir *SLSP Sambre et Biesme* dėl IGRETEC neprisiima kitokių įsipareigojimų nei tie, kuriuos prisiimtų surengus viešąjį konkursą: jos prašo teikti IGRETEC siūlomas paslaugas ir mainais prisiima vienintelį įsipareigojimą – mokėti už jas atlygį.

### *b) Antrasis scenarijus*

74. Pagal antrąjį scenarijų numatyta derinti horizontalųjį ir vertikalųjį bendradarbiavimą, kurį vykdant IGRETEC, kontroliuojama vieno iš dviejų horizontaliojo bendradarbiavimo partnerių (Farsjeno komunos), taip pat teikia paslaugas kitam partneriui (*SLSP Sambre et Biesme*), o už jas moka abu partneriai.

[39] Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-384/21, p. 56. Iš šalių pastabų nematyti, kad tikslas bendras visoms šalims, jeigu toks tikslas yra; pašaliniam stebėtojui tas tikslas nėra akivaizdus. Manau, kad šie aspektai rodo, jog kyla 31 išnašoje minėtų sunkumų. Bendradarbiavimo siekiant tuo pačiu tikslu teikti papildomas paslaugas (ir jas teikiant) pavyzdys yra sutartis, išnagrinėta 2009 m. birželio 9 d. Sprendime *Komisija / Vokietija* (C-480/06, EU:C:2009:357): žr. jo 37 punktą. Bendras tikslas buvo racionalizuoti atliekų apdorojimą įrenginyje, kuris yra kuo arčiau atliekų susidarymo vietos.

[40] Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-384/21, p. 56 ir 57. Vis dėlto pažymėtina, kad pagal Direktyvos 2014/24 12 straipsnį ši direktyva netaikoma, jeigu perkančioji organizacija gali rinktis, ar paslaugą pirkti vykdant administracinį bendradarbiavimą (vertikalųjį arba horizontalųjį), ar naudojantis rinka. Apskritai paslaugos, gaunamos bendradarbiaujant viešiesiems subjektams, taip pat gali būti gaunamos rinkoje.

[41] Jos pasiūlymuose daugiausia dėmesio skirta tokiems klausimams, kaip būstų skaičius, esamų būstų nugriovimas ar atnaujinimas, privataus kapitalo investicijų panaudojimas, viešojo pirkimo sutarties rūšis, ir panašiems klausimams.

[42] Iš tiesų, kaip nurodo Komisija (rašytinių pastabų 33 punktas), IGRETEC nėra perkančioji organizacija. Neaišku, kokia galėtų būti IGRETEC „įsigyjama" paslauga, dėl kurios turėtų būti sudaryta sutartis surengus konkursą, jeigu nebūtų vykdomas bendradarbiavimas.

75. Farsjeno komuna mano, kad, pavedusi IGRETEC teikti pagalbą projektų valdymo, teisinių paslaugų ir aplinkosaugos srityse, ji naudojasi nuosavais ištekliais. Į šią aplinkybę taip pat reikėtų atsižvelgti vertinant komunos ir *SLSP Sambre et Biesme* bendradarbiavimą.

76. Negaliu sutikti su šiuo argumentu, kurį pati Farsjeno komuna pateikė kaip papildomą (kartu su teiginiu, kuris savo ruožtu papildo pagrindinį argumentą) ir galbūt dėl šios priežasties išsamiau jo neišplėtojo.

77. Jeigu teisingai suprantu Farsjeno komunos poziciją, ji teigia, kad abu vertikalųjį bendradarbiavimą vykdantys subjektai (IGRETEC ir pati komuna) dėl tokio ryšio yra vienas subjektas vykdant horizontalųjį bendradarbiavimą su trečiąja šalimi[43]. Taigi jos neturi abi pasirašyti preliminariosios sutarties su *SLSP Sambre et Biesme*.

78. Nesutinku su šiais argumentais. Vertikaliojo (vidaus) bendradarbiavimo atveju perkančioji organizacija ir pagalbinis subjektas, kurį ji kontroliuoja panašiai kaip savo skyrius, yra oficialiai skirtingi subjektai tiek prieš sudarant viešojo pirkimo sutartį, tiek ją sudarius.

79. Taigi Farsjeno komunos ir IGRETEC vidaus santykių buvimo nepakanka, kad būtų galima pripažinti, jog horizontaliojo bendradarbiavimo su *SLSP Sambre et Biesme* sąlygos yra įvykdytos.

## V. Išvada

80. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, veikianti kaip vyriausiasis administracinis teismas, Belgija) tokį atsakymą:

1. Perkančioji organizacija, norinti sudaryti viešojo pirkimo sutartį, kuriai taikoma 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB, ir netaikyti toje direktyvoje numatytų sutarties sudarymo procedūrų, turi laikytis jos 12 straipsnyje nustatytų sąlygų nuo galutinio direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino, jeigu tuo metu direktyva dar nebuvo perkelta.

2. Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama taip:

   – pagal ją perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimo negali būti, kai palaikant tarpusavio santykius, kuriuos plėtodamos jos įsipareigoja teikti atitinkamas paslaugas, nesiekiama joms visoms bendrų tikslų,

   – ji netaikoma nepriklausomų perkančiųjų organizacijų santykiams, kai paslaugą viena iš kitos jos gauna tik už piniginį atlygį.

[43] Farsjeno komunos pastabų 146 punkto pabaigoje nurodyta: „Iš esmės vidaus santykiai leidžia [IGRETEC] tapti Farsjeno komunos dalimi.“ Nors per teismo posėdį komunos atstovė minėjo abu subjektus siejantį „funkcinį ir struktūrinį ryšį“, ji toliau rėmėsi argumentais, pagrįstais jų vidaus santykiais.