Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA
MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*] SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 28. maijā [1]

Lieta C-367/19

Tax-Fin-Lex d.o.o.
pret
Ministrstvo za notranje zadeve,
piedaloties
LEXPERA d.o.o.

(*Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija piešķirto publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību pārskatīšanai, Slovēnija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Publiski pakalpojumu līgumi – Direktīva 2014/24/ES – 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkts – Kvalificēšana par "publisku līgumu" – Jēdziens "līgums par atlīdzību" – Pretendenta piedāvājums par summu 0 EUR – Vērtējums par to, vai darījums ir veikts par atlīdzību – Fakts, ka līgumslēdzēja iestāde nemaksā finansiālu atlīdzinājumu – Piedāvājuma noraidīšana – Juridiskais pamats – 69. pants – Nepamatoti lēts piedāvājums

I. Ievads

1. Vai nulle ir nepamatoti lēti (pārmērīgi zems skaitlis)?

2. Neieslīgstot kaislīgās debatēs par nulles būtību, kas radušās matemātiskajā jomā [2], ir iespējams, ka šāds jautājums, kas uzdots no juridiskā viedokļa, nespeciālistam liek vērsties pie juristiem ar šoka pilnu skatienu, pie kādiem šie juristi ir ļoti pieraduši, kad mēģina izskaidrot savu darbu. Nespeciālists varbūt pat norādīs viņiem ne bez sarkasma, ka tikai juristi ir spējīgi rakstīt daudzu lappušu garas disertācijas (burtiski) par neko.

3. Tomēr publiskā iepirkuma jomā tāpat kā matemātikā nulle šķiet īpašs skaitlis, ko ir grūti ievietot pastāvošajās vērtējuma skalās. Ja pretendents piedāvā preces vai pakalpojumus par nominālo cenu 0 EUR, vai viņa piedāvājums ir nepamatoti lēts? Vai arī, ierakstot maģisko ciparu "0" savā piedāvājumā, nevis kādu citu nominālo summu, kas ir stipri zemāka par faktiskajām iepirkuma izmaksām (piemēram, 1,5 vai 101 EUR), šis pretendents automātiski izslēdz sevi no publiskā iepirkuma tiesību jomas, tādēļ ka atšķirībā no visiem citiem naturālajiem skaitļiem "0" nevar tikt norādīta publiskā iepirkuma līgumā?

1 Oriģinālvaloda – franču.

2 Saprotamam ievadam (kur nav daudz aprēķinu, bet ir bagāta kultūras vēsture) skat., piemēram, Kaplan, R., *The Nothing that Is: A Natural History of Zero*, Oxford University Press, Oksforda, 1999.

4. Tāda īsumā ir problēma, kas rodas šajā lietā. *Ministrstvo za notranje zadeve* (Iekšlietu ministrija, Slovēnija) uzsāktajā publiskā iepirkuma procedūrā sabiedrība *Tax-Fin-Lex d.o.o.* iesniedza piedāvājumu par viena no attiecīgajiem pakalpojumiem sniegšanu par 0 EUR. Iekšlietu ministrija noraidīja šo piedāvājumu tādēļ, ka tas neļauj noslēgt "līgumu par atlīdzību" Direktīvas 2014/24/ES[3] 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē un līdz ar to arī – piemērot tam noteikumus par publisko iepirkumu. *Tax-Fin-Lex d.o.o.* turpretī apgalvo, ka darījums, ar kuru tā apņemas sniegt pakalpojumu par 0 EUR, tikšot sniegts "par atlīdzību" šīs tiesību normas izpratnē. Proti, tās ieskatā, iepirkuma līguma izpilde ļautu tai gūt ekonomisku labumu atsauksmju dēļ, uz kurām tā varētu atsaukties turpmāk jaunu publisku līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas nolūkā.

II. Atbilstošās tiesību normas

5. Direktīvā 2014/24 ir iekļauti noteikumi, kas ļauj koordinēt valstu publiskā iepirkuma procedūras, sākot ar noteiktu summu, lai tās atbilstu preču brīvas aprites, brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principiem, kā arī no tiem izrietošajiem principiem, tādiem kā vienlīdzīga attieksme, nediskriminācija, samērīgums un pārskatāmība. Tās mērķis ir arī garantēt publiskā iepirkuma atklātību efektīvai konkurencei.

6. Konkrēti, Direktīvas 2014/24 4. un 103. apsvērumā ir teikts:

"(4) Arvien dažādākie publiskās rīcības veidi nosaka nepieciešamību precīzāk definēt pašu iepirkuma jēdzienu. Minētajam precizējumam tomēr nevajadzētu paplašināt šīs direktīvas darbības jomu salīdzinājumā ar Direktīvas 2004/18/EK[4] darbības jomu. Savienības publiskā iepirkuma noteikumu mērķis nav aptvert visus publisko līdzekļu izmaksas veidus, bet gan tikai tos, kuri, izmantojot publisko līgumu, vērsti uz būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu iegādi par atlīdzību. Būtu jāprecizē, ka šādām būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu iegādēm šo direktīvu piemēro neatkarīgi no tā, vai tās īsteno, izmantojot pirkumu, nomaksas pirkumu vai citas līgumiskas formas.

Iegādes jēdziens būtu jāinterpretē paplašināti, ar to saprotot labuma gūšanu no attiecīgajiem būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem [..].

[..]

(103) Būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu piedāvājumi, kas šķiet nepamatoti lēti, iespējams, balstās uz tehniski, ekonomiski vai juridiski kļūdainiem pieņēmumiem vai praksi. Ja pretendents nevar sniegt pietiekamu paskaidrojumu, līgumslēdzējai iestādei vajadzētu būt tiesībām noraidīt piedāvājumu. Noraidīšanai vajadzētu būt obligātai gadījumos, kad līgumslēdzēja iestāde ir konstatējusi, ka nepamatoti zemā piedāvātā cena vai izmaksas izriet no neatbilstības obligātajiem Savienības tiesību aktiem vai ar tiem saderīgajiem valsts tiesību aktiem sociālo un darba tiesību jomā vai vides tiesību jomā vai no neatbilstības starptautiskajiem darba tiesību noteikumiem."

7. Direktīvas 2014/24 I sadaļā "Darbības joma, definīcijas un vispārīgie principi", 1. panta 1. un 2. punktā ir noteikts:

"1. Šajā direktīvā ir paredzēti noteikumi par līgumslēdzēju iestāžu rīkoto iepirkumu procedūrām attiecībā uz publiskiem līgumiem, kā arī metu konkursiem, par kuru vērtību paredz, ka tā nav mazāka par 4. pantā noteiktajām robežvērtībām.

3 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK (OV 2014, L 94, 65. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Komisijas Deleģēto regulu (ES) 2017/2365 (2017. gada 18. decembris) (OV 2017, L 337, 19. lpp.) (turpmāk tekstā – "Direktīva 2014/24").

4 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (OV 2004, L 134, 114. lpp., un labojums – OV 2004, L 351, 44. lpp.).

2. Šīs direktīvas nozīmē iepirkums ir vienas vai vairāku līgumslēdzēju iestāžu veikta [..] pakalpojumu iegāde, izmantojot publisku līgumu, no šo līgumslēdzēju iestāžu izraudzītiem ekonomikas dalībniekiem neatkarīgi no tā, vai [..] pakalpojumi ir vai nav paredzēti sabiedriskam mērķim."

8. Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā "publiski līgumi" ir definēti kā "līgumi par atlīdzību, kas rakstiski noslēgti starp vienu vai vairākiem ekonomikas dalībniekiem un vienu vai vairākām līgumslēdzējām iestādēm un kuru mērķis ir būvdarbu izpilde, produktu piegāde vai pakalpojumu sniegšana".

9. Šīs direktīvas 18. pantā ir noteikti "iepirkuma principi". Tajā ir precizēts:

"1. Līgumslēdzējas iestādes nodrošina vienlīdzīgu un nediskriminējošu attieksmi pret visiem ekonomikas dalībniekiem un rīkojas pārredzami un samērīgi.

Iepirkumu neizstrādā ar nolūku to izslēgt no šīs direktīvas darbības jomas vai mākslīgi sašaurināt konkurenci. Konkurenci uzskata par mākslīgi sašaurinātu, ja iepirkums ir izstrādāts ar nolūku radīt nepamatoti izdevīgākus vai mazāk izdevīgus apstākļus dažiem ekonomikas dalībniekiem.

2. Dalībvalstis veic atbilstīgus pasākumus, lai nodrošinātu, ka publisku līgumu izpildē ekonomikas dalībnieki ievēro piemērojamos pienākumus, kas vides, sociālo un darba tiesību jomā noteikti Savienības tiesību aktos, valsts tiesību aktos, koplīgumos vai kas paredzēti X pielikumā uzskaitītajos starptautiskajos tiesību aktos vides, sociālo un darba tiesību jomā."

10. Direktīvas 2014/24 69. pants savukārt ir veltīts "nepamatoti lētiem piedāvājumiem". Tas ir ietverts šīs direktīvas II sadaļas III nodaļas 3. iedaļā "Dalībnieku atlase un līgumu slēgšanas tiesību piešķiršana". Šajā pantā ir noteikts:

"1. Ja piedāvājumi attiecībā uz būvdarbiem, piegādēm vai pakalpojumiem šķiet nepamatoti lēti, līgumslēdzēja iestāde prasa, lai ekonomikas dalībnieki paskaidrotu cenu vai izmaksas, kas norādītas piedāvājumā.

2. Šā panta 1. punktā minētie paskaidrojumi var jo īpaši attiekties uz:

a) ražošanas procesa, sniegto pakalpojumu vai būvniecības metodes saimnieciskajiem aspektiem;

b) izraudzītajiem tehniskajiem risinājumiem vai kādiem īpaši izdevīgiem būvdarbu veikšanas vai produktu piegādes, vai pakalpojumu sniegšanas apstākļiem, kas ir pieejami pretendentam;

c) piedāvāto būvdarbu, preču vai pakalpojumu īpašībām un oriģinalitāti;

d) atbilstību pienākumiem, kas minēti 18. panta 2. punktā;

e) atbilstību pienākumiem, kas minēti 71. pantā.

f) iespējamu valsts atbalstu, ko saņem pretendents.

3. Līgumslēdzēja iestāde izvērtē sniegto informāciju, apspriežoties ar pretendentu. Tā var noraidīt piedāvājumu tikai tad, ja sniegtie pierādījumi apmierinoši neizskaidro piedāvātās cenas vai izmaksu zemo līmeni, ņemot vērā 2. punktā minētos elementus.

Līgumslēdzējas iestādes noraida piedāvājumu, ja tās ir konstatējušas, ka piedāvājums ir nepamatoti lēts, jo tas neatbilst piemērojamiem pienākumiem, kas minēti 18. panta 2. punktā.

[..]"

III. Pamatlieta, prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā

11. 2018. gada 7. jūnijā Iekšlietu ministrija (līgumslēdzēja iestāde) uzsāka iepirkuma procedūru par publisku pakalpojumu līgumu, kurš attiecās uz piekļuvi juridiskās informācijas sistēmai 24 mēnešu laikā. Šim līgumam ir divas daļas. Iekšlietu ministrija uzskatīja, ka šā iepirkuma vērtība ir 39 959,01 EUR.

12. Attiecībā uz pirmo daļu, kas attiecas uz piekļuvi juridiskās informācijas sistēmai, tikai divi Ļubļanā (Slovēnija) reģistrēti saimnieciskās darbības subjekti, kuri ir specializējušies juridiskās informācijas jomā, noteiktajā termiņā tika iesnieguši savus piedāvājumus: *Tax-Fin-Lex d.o.o.* (prasītāja) un *LEXPERA d.o.o.* (persona, kas iestājusies lietā).

13. Prasītāja piedāvāja sniegt pakalpojumus par summu 0 EUR.

14. Ar 2019. gada 11. janvāra lēmumu Iekšlietu ministrija iepirkumu, kuru veido pirmā daļa, piešķīra personai, kas iestājusies lietā, un noraidīja prasītājas iesniegto piedāvājumu, tādēļ ka šis piedāvājums neatbilst publiskā iepirkuma noteikumiem.

15. Prasītāja iesniedza lūgumu pārskatīt šo lēmumu. Procesā pirms pārskatīšanas Iekšlietu ministrija 2019. gada 5. februārī noraidīja šo lūgumu. 2019. gada 11. februārī prasītāja vērsās *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija piešķirto publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību pārskatīšanai, Slovēnija), kas ir iesniedzējtiesa šajā lietā, lai tā spriestu par minētā lēmuma likumību.

16. Prasītāja apgalvo, ka tāds piedāvājums kā šai lietā aplūkotais ir pieņemams. Tā norāda, ka publiskā iepirkuma ietvaros pretendentam ir tiesības brīvi noteikt piedāvāto cenu un līdz ar to – piedāvāt sniegt pakalpojumu par velti. Tas tomēr nenozīmējot, ka prasītāja negūtu atlīdzinājumu par attiecīgā publiskā iepirkuma īstenošanu. Proti, tā uzskata, ka līguma noslēgšana tai sniegtu priekšrocību, kas būtu piekļuve jaunam tirgum un jauniem lietotājiem.

17. Iekšlietu ministrija turpretī apgalvo, ka jēdziens "publisks līgums", kas paredzēts Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā, nevar attiekties uz līgumu, ar kuru saimnieciskās darbības subjekts apņemas sniegt līgumslēdzējai iestādei pakalpojumu bez maksas. Tā uzskata, ka priekšrocība, ko saimnieciskās darbības subjekts gūst no līguma slēgšanas tiesību iegūšanas, proti, iespējama piekļuve jaunam tirgum un atsauksmes, nav atlīdzinājums par publiskā līguma izpildi. Proti, tā apgalvo, ka šāda priekšrocība ir pievienotā vērtība visiem saimnieciskās darbības subjektiem un to nevar izteikt naudas vērtībā un tātad – par to nevar izrakstīt rēķinu līgumslēdzējai iestādei. Līdz ar to Iekšlietu ministrija uzskata, ka darījums, kurā pakalpojums tiks sniegts bez maksas, neļauj noslēgt līgumu par atlīdzību.

18. Lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniedzējtiesa norāda, ka Iekšlietu ministrija esot izvērtējusi šo piedāvājumu, ņemot vērā tiesību normas par nepamatoti lētiem piedāvājumiem. Tomēr tā esot noraidījusi šo piedāvājumu nevis tādēļ, ka tas būtu bijis nepamatoti lēts vai pretējs principiem, kas piemērojami publiskajiem līgumiem, bet tikai tādēļ, ka tā cena ir 0 EUR.

19. Iesniedzējtiesa pauž šaubas par Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā esošajā "publisku līgumu" definīcijā ietvertā jēdziena "līgums par atlīdzību" interpretāciju. Tā vispirms norāda, ka šajā tiesību normā minētā jēdziena "publiski līgumi" būtisks elements ir tas, ka līgums, ko līgumslēdzēja iestāde noslēdz ar saimnieciskās darbības subjektu, paredz atlīdzību. Šajā ziņā tā precizē, ka jēdzienam "publiski līgumi" ir nozīme ne tikai pirms līguma noslēgšanas – jo tas liek līgumslēdzējai iestādei ievērot Direktīvā 2014/24 ietvertos noteikumus –, bet arī pēc tā noslēgšanas – lai novērtētu, vai līgums patiešām ir noslēgts, ievērojot minētos noteikumus.

20. Iesniedzējtiesai rodas jautājums, vai un – attiecīgajā gadījumā – kādā mērā līgums, ar kuru saimnieciskās darbības subjekts apņemas bez maksas sniegt līgumslēdzējai iestādei pakalpojumu, kas norādīts paziņojumā par līgumu, bez citiem ieguvumiem kā vien piekļuve jaunam tirgum un atsauksmes, var tikt kvalificēts par "līgumu par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē. Šī tiesa atzīst, ka publiska līguma slēgšanas tiesību iegūšana un atsauksmes pašas par sevi var būt priekšrocība minētajam uzņēmējam. Šī priekšrocība līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas brīdī neesot aprēķināma no ekonomiskā viedokļa, tomēr tā varot veidot ekonomisko priekšrocību nākotnē saistībā ar līguma izpildi.

21. Tomēr iesniedzējtiesa arī atzīst, ka situācijā, ja līgumslēdzēja iestāde nemaksā saimnieciskās darbības subjektam atlīdzību par pakalpojumu sniegšanu, ir iespējams, ka noslēgtais līgums nav publiska iepirkuma izpildes līgums, jo runa ir par noslēgtu bezatlīdzības līgumu, kas ir, piemēram, dāvinājuma formā. Visbeidzot, šādos apstākļos rodas jautājums, vai Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkts var būt juridiskais pamats lēmumam par saimnieciskās darbības subjekta piedāvājuma noraidīšanu.

22. Šādos apstākļos *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija piešķirto publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību pārskatīšanai) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Vai "līgums par atlīdzību" kā publiskā iepirkuma sastāvdaļa saskaņā ar Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktu pastāv gadījumā, ja līgumslēdzējai iestādei nav jāsniedz nekāds atlīdzinājums, bet saimnieciskās darbības subjekts, izpildot iepirkumu, iegūst piekļuvi jaunam tirgum un saņem atsauksmes?

2) Vai ir iespējams vai nepieciešams Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktu interpretēt tādējādi, ka tas ir juridiskais pamats piedāvājuma par 0 EUR noraidīšanai?"

23. Rakstveida apsvērumus iesniedza prasītāja, Iekšlietu ministrija, Austrijas valdība, kā arī Eiropas Komisija.

IV. Analīze

24. Šie secinājumi ir strukturēti šādi. Sākšu ar šā lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamību (A). Tad izvērtēšu Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā ietvertā jēdziena "līgums par atlīdzību", it īpaši ar to saistītā jēdziena "atlīdzinājums", tvērumu (B). Visbeidzot pievērsīšos jautājumam par to, vai piedāvājumu par 0 EUR tomēr var kvalificēt par "nepamatoti lētu piedāvājumu", lai tas tiktu novērtēts un – attiecīgajā gadījumā – noraidīts, pamatojoties uz šīs direktīvas 69. panta noteikumiem (C).

A. Par pieņemamību

25. Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pieņemamība, manuprāt, nerada nekādas grūtības.

26. Pirmkārt, runājot par *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija piešķirto publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību pārskatīšanai) kompetenci iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, ir jāatgādina, ka Tiesa 2017. gada 8. jūnija spriedumā *Medisanus* [5] nosprieda, ka šī komisija atbilst kritērijiem, lai tiktu uzskatīta par "valsts tiesu" LESD 267. panta izpratnē [6].

5 C-296/15, EU:C:2017:431.

6 Skat. minētā sprieduma 38. punktu.

27. Otrkārt, runājot par pamatlietā aplūkotā publiskā iepirkuma summu, patiešām, tā ir zemāka par Direktīvas 2014/24 4. panta b) punktā paredzēto 144 000 EUR slieksni, kurš ir piemērojams centrālo valsts iestāžu noslēgtajiem publisko pakalpojumu līgumiem.

28. Tomēr iesniedzējtiesa norāda, ka, transponējot šīs direktīvas noteikumus valsts tiesībās, Slovēnijas likumdevējs ir nolēmis, ka jēdziens "publisks līgums" 2015. gada 30. maija *Zakon o javnem naročanju* (Likums par publisko iepirkumu)[7] 2. panta 1. punkta 1) apakšpunktā ir tieši un bez nosacījumiem piemērojams līgumiem, kuru vērtība ir zemāka par Direktīvas 2014/24 4. pantā noteikto slieksni un kuri principā no šīs direktīvas piemērošanas jomas ir izslēgti.

29. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo, tā saukto *Dzodzi*, judikatūru Savienības tiesību normu interpretācija situācijās, kas neietilpst to piemērošanas jomā, ir pamatota, lai tiktu nodrošināta vienāda attieksme šādās situācijās, uz kurām attiecas valsts tiesības, un situācijās, kuras ietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā, ja šīs tiesību normas valsts tiesībās ir padarītas tieši un bez nosacījumiem piemērojamas šādām situācijām[8].

30. Šajā gadījumā iesniedzējtiesas sniegtās norādes, ko nav apstrīdējis neviens no lietas dalībniekiem, kuri ir iesnieguši apsvērumus, apstiprina, ka valsts likumdevējs ir nolēmis paplašināt Savienības tiesību normu piemērošanas jomu publiskā iepirkuma jomā, to attiecinot uz zemas vērtības publiskiem iepirkumiem, tieši lai nodrošinātu, ka uz situācijām, uz kurām attiecas valsts tiesības, un situācijām, ko reglamentē Savienības tiesības, attiektos vienādi noteikumi. Tāpat sprieduma *Dzodzi* pamatā esošā loģika šķiet pilnībā piemērojama šajā lietā.

31. Šādos apstākļos Tiesa var atbildēt uz tai iesniegtajiem prejudiciālajiem jautājumiem.

B. Vai līgums ir "par atlīdzību"?

32. Iesniedzējtiesa būtībā aicina Tiesu precizēt Direktīvas 2014/24 materiālo piemērošanas jomu. Tiesai tiek lūgts noteikt, vai un – attiecīgajā gadījumā – kādā mērā darījums, ar kuru pretendents apņemas sniegt pakalpojumu par 0 EUR, var ļaut noslēgt līgumu "par atlīdzību" šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē un tādējādi tikt kvalificēts par "publisku pakalpojumu līgumu". Šajā ziņā ir jāatgādina, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru "tikai tādu līgumu, kas ir noslēgts par atlīdzību finansiālās interesēs, var uzskatīt par publiskā iepirkuma līgumu, kuram ir piemērojama Direktīva 2004/18"[9].

33. Lai atbildētu uz pirmo prejudiciālo jautājumu, ir jānosaka, vai jēdziens "līgums un atlīdzību" var attiekties uz darījumu, ar kuru pretendents iesniedz piedāvājumu par 0 EUR, ja par pamatu tiek ņemta gramatiska, sistēmiska un teleoloģiska interpretācija. Tāpat ir jāizvērtē, vai Tiesas judikatūra šajā ziņā ļauj izgaismot debates, precizējot šāda līguma būtiskos raksturlielumus.

1. "Līgums par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 normu izpratnē

34. Ar Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta formulējumu nepietiek, lai sniegtu skaidru jēdziena "līgums par atlīdzību" interpretāciju. Drīzāk jau teksta līmenī ir redzams, ka vārdi "par atlīdzību" var tikt dažādi izprasti un interpretēti.

7 *Uradni list RS*, Nr. 91/15.

8 Skat. spriedumus, 1990. gada 18. oktobris, *Dzodzi* (C-297/88 un C-197/89, EU:C:1990:360, turpmāk tekstā – "spriedums *Dzodzi*", 36.–42. punkts), kā arī, nesenāk, 2019. gada 14. februāris, *CCC – Consorzio Cooperative Costruzioni* (C-710/17, nav publicēts, EU:C:2019:116, 22. punkts un tajā minētā judikatūra), un 2019. gada 24. oktobris, *Belgische Staat* (C-469/18 un C-470/18, EU:C:2019:895, 22. un 23. punkts, kā arī tajos minētā judikatūra).

9 Skat. spriedumus, 2010. gada 25. marts, *Helmut Müller* (C-451/08, EU:C:2010:168, 47. punkts), un 2016. gada 21. decembris, *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:985, 43. punkts). Jāatgādina, ka Direktīva 2004/18 tika atcelta ar Direktīvu 2014/24.

35. No vienas puses, dažās valodu versijās ir atsauce uz atlīdzības nosacījumu [10]. Pamatā esošā loģika būtu vienkārši tāda, ka kaut kas ir jādod pretī. No otras puses, citas valodu versijas šķiet ierobežojošākas – kaut kas, kas līgumslēdzējai iestādei būtu jādod pretī, šķiet esam finansiāla rakstura [11], proti, naudā. Citās valodu versijās savukārt, šķiet, ir iets vidusceļš [12].

36. Tomēr varbūt nebūtu jāpiešķir pārāk liela nozīme Direktīvas 2014/24 gramatiskai interpretācijai, jo dažās šīs direktīvas valodu versijās pat ir lietoti atšķirīgi termini, lai tulkotu jēdzienu "līgums par atlīdzību", atkarībā no tā, vai tas ir minētās direktīvas 4. un 70. apsvērumā vai arī 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā.

37. Diemžēl *sistēmiskie argumenti* (ņemot vērā Direktīvu 2014/24) arī īpaši nelīdz. Šīs direktīvas 1. panta 2. punktā Savienības likumdevējs ir precizējis, ka "iepirkums ir vienas vai vairāku līgumslēdzēju iestāžu veikta [..] pakalpojumu *iegāde*, izmantojot publisku līgumu, no šo līgumslēdzēju iestāžu izraudzītiem ekonomikas dalībniekiem neatkarīgi no tā, vai [..] pakalpojumi ir vai nav paredzēti sabiedriskam mērķim" [13].

38. Šī tiesību norma ir jāskata, ņemot vērā Direktīvas 2014/24 4. apsvērumu, kurā Savienības likumdevējs ir norādījis, ka "Savienības publiskā iepirkuma noteikumu mērķis nav aptvert visus publisko līdzekļu izmaksas veidus, bet gan tikai tos, kuri, izmantojot publisko līgumu, vērsti uz [..] pakalpojumu *iegādi* par atlīdzību" [14]. Turklāt minētais likumdevējs papildus ir norādījis, ka "[..] pakalpojumu iegādēm šo direktīvu piemēro neatkarīgi no tā, vai tās īsteno, izmantojot pirkumu, nomaksas pirkumu vai citas līgumiskas formas". Ir būtiski norādīt, ka jēdziens "iegāde", pēc Savienības likumdevēja domām, "būtu jāinterpretē paplašināti, ar to saprotot labuma gūšanu no attiecīgajiem [..] pakalpojumiem".

39. Lai arī publiskā iepirkuma tiesību galvenajam *mērķim* būtu jābūt reglamentēt preču vai pakalpojumu iegādi, ko veic valsts iestādes, Direktīvas 2014/24 uzbūve un mērķis neļauj patiesi noteikt atlīdzības nosacījuma, uz ko ir atsauce šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā, raksturlielumus. "Iegādes" jēdziens ir pietiekami plašs, lai būtu agnostisks attiecībā uz šīs iegādes kārtību, jo būtiski ir tas, lai līgumslēdzējas iestādes galu galā būtu saņēmušas preces vai pakalpojumus. Tomēr preces un pakalpojumus var likumīgi iegūt dažādi.

40. Tādējādi tikai gramatiskā un sistēmiskā interpretācija nav pietiekama, lai saprastu "līguma par atlīdzību" nozīmi un it īpaši galveno jēdzienu "atlīdzinājums", kas slēpjas aiz paša līguma jēdziena – kāds konkrēti ir līgumslēdzējas iestādes sniedzamā atlīdzinājuma veids, lai publiskā iepirkuma līgumu varētu uzskatīt par spēkā esošu?

10 Konkrētāk, versijās spāņu valodā ("oneroso"), franču valodā ("à titre onéreux"), itāļu valodā ("a titolo oneroso"), portugāļu valodā ("a título oneroso") un rumāņu valodā ("cu titlu oneros").

11 Konkrētāk, versijās angļu valodā ("for pecuniary interest") un horvātu valodā ("financijski interes").

12 Kā tas ir čehu un slovāku valodu versijās (kur jēdziens "úplatné smlouvy" vai termins "odplatné zmluvy" nozīmē vispirms jau samaksu kā atlīdzinājumu, bet tie var tikt interpretēti arī kā tādi, kas ietver atlīdzību, kurai nav finansiāla rakstura), vai arī zviedru valodas versijā, kur ir lietots formulējums "kontrakt med ekonomiska villkor", atsaucoties uz līguma saimniecisko vērtību.

13 Mans izcēlums.

14 Mans izcēlums.

2. Jēdziena "līgums par atlīdzību" interpretācija judikatūrā

41. Tiesa spriež, ka saskaņā ar jēdziena "līgums par atlīdzību", kurš izmantots, lai noteiktu valstu tirgus, parasto juridisko nozīmi šis termins nozīmē līgumu, ar kuru katra no līgumslēdzējām pusēm apņemas veikt izpildījumu apmaiņā pret otras puses atlīdzinājumu [15]. To, vai pastāv "atlīdzinājums" vai "pretizpildījums", kas ir jāsniedz līgumslēdzējai iestādei, un tātad tas, vai ir abpusēja izpildījuma attiecības, Tiesai ir noteicošie kritēriji, lai izvērtētu, vai ir noslēgts līgums par atlīdzību [16].

42. Šī judikatūra iekļaujas Tiesas aizstāvētā judikatūras virzienā citās tiesību jomās, tostarp ar pievienotās vērtības nodokli (PVN) apliekamu darījumu jomā. 2017. gada 18. janvāra spriedumā *SAWP* [17] Tiesa atgādināja, ka pakalpojumu sniegšana ir veikta par atlīdzību Direktīvas 2006/112/EK [18] izpratnē vienīgi tad, ja pastāv juridiskas attiecības starp pakalpojuma sniedzēju un saņēmēju, kurās notiek abpusējs izpildījums, pakalpojuma sniedzēja saņemtajai atlīdzībai veidojot vērtību, kas ir sniegta par saņēmējam sniegto pakalpojumu [19]. Tiesa ir nospriedusi, ka "tas tā ir gadījumā, ja starp sniegto pakalpojumu un pretī saņemto vērtību pastāv tieša saikne, atbilstoši kurai samaksātās summas ir faktiska atlīdzība par atsevišķi nosakāmu pakalpojumu, kas sniegts šādu tiesisku attiecību kontekstā" [20].

43. Tomēr jāatzīst, ka ir divi līdzāspastāvoši judikatūras virzieni attiecībā uz atlīdzinājuma būtību, kurš jāsniedz, lai tiktu izpildīts atlīdzības nosacījums. Šie divi virzieni zināmā mērā atspoguļo atšķirības Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta formulējumā [21].

44. Pirmajā virzienā tiek dota priekšroka līguma atlīdzības kritērija šaurai interpretācijai, paredzot prasību, ka līgumslēdzējai iestādei atlīdzība vai cena ir jāsamaksā naudā.

45. Šādi – 2017. gada 13. jūlija spriedumā *Malpensa Logistica Europa* [22] Tiesa noraidīja kvalifikāciju "publisks līgums" Direktīvas 2004/17 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta izpratnē un ar to saistīto noteikumu piemērošanu līgumam, ar kuru Milānas Malpensas (Itālija) lidostas vadības dienests nebija iegādājies pakalpojumu sniedzēja sniegtos pakalpojumus par atlīdzību [23]. Minētajā spriedumā Tiesa skaidri atsaucās uz Komisijas aizstāvēto pieeju, saskaņā ar kuru no pakalpojumu līguma izrietošo līgumisko attiecību atlīdzības raksturs skaidri nozīmē, ka līgumā ir jāiekļauj atlīdzība, ko līgumslēdzēja iestāde maksā tieši, lai "iegādātos" pakalpojumu tieši no pakalpojuma sniedzēja.

46. Savukārt otrais judikatūras virziens tiecas aizstāvēt plašāku atlīdzības nosacījuma interpretāciju "atlīdzinājuma" [24] vai "pretizpildījuma" [25] izpratnē. Runa ir par vairākuma atbalstīto virzienu, kuram piekrīt arī Komisija savā 2004. gada 30. aprīļa Zaļajā grāmatā par publisko un privāto partnerību un Kopienu tiesībām publisko iepirkumu un koncesiju jomā [26].

15 Skat. it īpaši spriedumus, 2007. gada 18. janvāris, *Auroux* u.c. (C-220/05, EU:C:2007:31, 45. punkts), un 2018. gada 18. oktobris, *IBA Molecular Italy* (C-606/17, EU:C:2018:843, 28. punkts).

16 Šajā sakarā skat. spriedumu, 2016. gada 21. decembris, *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:985, 43. punkts un tajā minētā judikatūra) – par Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunktā ietvertā jēdziena "publisks līgums" interpretāciju.

17 C-37/16, EU:C:2017:22.

18 Padomes Direktīva (2006. gada 28. novembris) par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu (OV 2006, L 347, 1. lpp.).

19 Skat. spriedumu, 2017. gada 18. janvāris, *SAWP* (C-37/16, EU:C:2017:22, 25. punkts un tajā minētā judikatūra).

20 Spriedums, 2017. gada 18. janvāris, *SAWP* (C-37/16, EU:C:2017:22, 26. punkts un tajā minētā judikatūra).

21 Skat. šo secinājumu 35. punktu.

22 C-701/15, EU:C:2017:545. Šis spriedums attiecas uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/17/EK (2004. gada 31. marts), ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs (OV 2004, L 134, 1. lpp.), 1. panta 1. punkta a) apakšpunkta interpretāciju. Saskaņā ar šo pantu "piegādes, būvdarbu un pakalpojumu līgumi" ir "līgumi, kas finansiālās interesēs rakstiski noslēgti [..]".

23 Skat. minētā sprieduma 29. punktu.

24 Šajā sakarā skat. spriedumus, 2010. gada 25. marts, *Helmut Müller* (C-451/08, EU:C:2010:168, 47.–52. punkts), kā arī 2016. gada 21. decembris, *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:985, 43. punkts).

25 Spriedums, 2001. gada 12. jūlijs, *Ordine degli Architetti* u.c. (C-399/98, EU:C:2001:401, 77.–86. punkts).

26 COM(2004) 327, galīgā redakcija. Šīs Zaļās grāmatas 10. punktā Komisija norāda, ka "attiecīgā līguma atlīdzības raksturs obligāti nenozīmē, ka publisko tiesību partneris maksā cenu tieši, bet tas var izrietēt no jebkāda cita veida ekonomiska rakstura pretizpildījuma, ko ir saņēmis privātais partneris".

47. Atbilstoši šim judikatūras virzienam "atlīdzības" jēdziens obligāti nenozīmē, ka līgumslēdzējai iestādei ir jāpārskaita naudas summa. Tiesa tātad uzskata, ka par atlīdzību var būt noslēgti un kā "publiski līgumi" klasificējami tādi līgumi, kuros izpildījums var tikt apmaksāts ar citām atlīdzinājuma formām, piemēram ar to izdevumu kompensāciju, kas radušies, sniedzot līgumā paredzēto pakalpojumu vai piegādājot tajā paredzēto preci, vai arī atbrīvojot no maksājumiem. Tas tā ir arī tad, ja samaksātie atlīdzinājumi neļauj kompensēt pretendenta segtās izmaksas [27].

48. Šo situāciju īpaši ilustrē divi spriedumi.

49. Proti, 2001. gada 12. jūlija spriedumā *Ordine degli Architetti* u.c. [28] Tiesa nosprieda, ka jēdziena "būvdarbu publiskā iepirkuma līgumi" definīciju Direktīvas 93/37/EEK [29] izpratnē veidojošie elementi ir jāvērtē tā, lai nodrošinātu šī tiesību akta lietderīgo iedarbību un it īpaši lai veicinātu efektīvu konkurenci, publicējot paziņojumus par paredzamo publisko iepirkumu [30]. Tādējādi tā ir atzinusi līguma atlīdzības raksturu un kvalifikāciju par "būvdarbu publiskā iepirkuma līgumu" situācijā, kad saimnieciskās darbības subjekts, kurš saņēmis būvatļauju, veic darbus, *būdams atbrīvots no dalības izdevumu, kas saistīti ar infrastruktūras labiekārtošanu*, *segšanā*, kurus tam ir pienākums segt atbilstoši valsts tiesību aktiem. Šajā gadījumā Tiesa nosprieda, ka elements, kas saistīts ar līguma atlīdzības raksturu, ir jāuzskata par izpildītu, jo, veicot attiecīgos darbus, saimnieciskās darbības subjekts nomaksāja līdzīgas vērtības parādu, kurš bija jāmaksā pašvaldības labā [31].

50. 2018. gada 18. oktobra spriedumā *BA Molecular Italy* [32] Tiesa arī nosprieda, ka "līgums, kurā paredzēta pakalpojumu apmaiņa, ietilpst publiska līguma jēdzienā pat tad, ja paredzētā atlīdzība ir ierobežota vienīgi ar *izdevumu, kas radušies, sniedzot nolīgto pakalpojumu, daļēju atlīdzināšanu*" [33]. Minētajā spriedumā Tiesa uzsvēra, ka līgums, atbilstoši kuram saimnieciskās darbības subjekts apņemas izgatavot un piegādāt izstrādājumu dažādām iestādēm, kā atlīdzību par to saņemot finansējumu, kas pilnībā paredzēts šī mērķa sasniegšanai, ietilpst jēdzienā "līgums par atlīdzību" Direktīvas 2004/18 1. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē, "*lai arī* ar šo subsīdiju vai piegādes izmaksām, kas var būt jāsedz minētajām iestādēm, *netiek pilnībā kompensētas minētā izstrādājuma izgatavošanas un piegādes izmaksas*" [34].

51. Ir jānorāda, ka tieši šo pašu pieeju ir aizstāvējis ģenerāladvokāts M. Kamposs Sančess-Bordona [*M. Campos Sánchez-Bordona*] secinājumos lietā *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* [35]. Visbeidzot, šajā lietā rodas arī jautājums, vai programmatūras nodošanai, par ko rakstiski ir vienojušās divas līgumslēdzējas iestādes, ir atlīdzības raksturs Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē, ja iestādei, kas saņem programmatūru, nav jāmaksā cena, nedz arī jāatlīdzina tās izmaksas, bet principā bez maksas ir jānodod otras iestādes rīcībā šīs programmatūras vēlākie atjauninājumi un pielāgojumi.

27 Skat. Tiesas apsvērumus, ko tā izklāstīja 2010. gada 25. marta spriedumā *Helmut Müller* (C-451/08, EU:C:2010:168), saskaņā ar kuru zemes pirkuma līgums var būt būvdarbu publiskā iepirkuma līgums, lai gan papildus minētā zemes gabala nodošanai līgumslēdzēja iestāde nesniedz nekādu pretizpildījumu otrai līgumslēdzējai pusei.

28 C-399/98, EU:C:2001:401.

29 Padomes Direktīva (1993. gada 14. jūnijs) par procedūru koordinēšanu valsts pakalpojumu līgumu [publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību] piešķiršanai (OV 1993, L 199, 54. lpp.).

30 Minētā sprieduma 52. punkts.

31 Ir jānorāda, ka Tiesa nav sekojusi ģenerāladvokāta F. Ležē [*P. Léger*] ierosinātajai pieejai secinājumos lietā *Ordine degli Architetti* u.c. (C-399/98, EU:C:2000:671), kur viņš uzskatīja, ka atlīdzības kritērijs nav izpildīts.

32 C-606/17, EU:C:2018:843.

33 Minētā sprieduma 29. punkts un tajā minētā judikatūra. Mans izcēlums. Skat. arī spriedumus, 2012. gada 19. decembris, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* u.c. (C-159/11, EU:C:2012:817, 29. punkts); 2013. gada 13. jūnijs, *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385, 31. punkts), un 2014. gada 11. decembris, *Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino"* u.c. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 37. punkts).

34 Minētā sprieduma 31. punkts. Mans izcēlums.

35 C-796/18, EU:C:2020:47.

52. Minētajos secinājumos ģenerāladvokāts uzskatīja, ka atlīdzības nosacījums ir izpildīts. Pirmkārt, viņš norādīja, ka atlīdzinājumam, proti, programmatūras nākotnes pielāgojumiem un atjauninājumiem, ir ekonomiskā vērtība. Otrkārt, viņš uzskatīja, ka šis atlīdzinājums ir arī atprasāms, jo tas ir nepieciešams šīm iestādēm veicamā sabiedriskā pakalpojuma sniegšanai [36].

3. Paplašinātais "atlīdzinājuma" jēdziens un tā robežas

53. Šobrīd judikatūrā dominējošais virziens, kā es to saprotu (un kuram es pilnībā piekrītu), var tikt apkopots šādi.

54. Pirmkārt, līgumslēdzējas iestādes piešķirtais atlīdzinājums, kas raksturīgs atlīdzības nosacījumam, var būt citā formā, nevis naudā samaksāta cena. Tāpat nav obligāti jāpārskaita naudas summa. Ir iespējami cita veida maksājumi, arī nemonetārā izteiksmē.

55. Otrkārt, atlīdzinājumam ir jābūt ar noteiktu ekonomisko vērtību, tomēr tai nav tieši jāatbilst preču vai pakalpojumu vērtībai. Līdz ar to līgumslēdzēja iestāde un pretendents var vienoties par iespēju veikt samaksu dažādās formās, ar nosacījumu, ka tam ir skaidra ekonomiskā vērtība.

56. Treškārt, līgumslēdzējai iestādei sniedzamā atlīdzinājuma būtībai un saturam ir jāizriet no līguma kā tiešam un atbilstoši šim līgumam izpildāmam juridiskam pienākumam. Tieši šajā kontekstā es saprotu Tiesas un ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] atsauci uz publiska līguma *abpusēju pienākumu radīšanas būtību*, kas *rada juridiski saistošus pienākumus* abām līgumslēdzējām pusēm [37].

57. Tāpat, lai noteiktu, vai līgumā ir paredzēts atlīdzinājums (un līdz ar to – vai ir izpildīts Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā paredzētais atlīdzības nosacījums), es uzskatu, ka analīze nebūtu jākoncentrē uz konkrētu naudas summu, kas ierakstīta līgumā. Runa drīzāk ir par to, vai, pamatojoties uz šo līgumu, abas līgumslēdzējas puses saista abpusēji juridiski pienākumi, kurus katra no tām var izpildīt par labu otrajai un kuru ietvaros līgumslēdzēja iestāde sniedz vismaz skaidru un precīzu ekonomiska rakstura atlīdzinājumu.

58. Šāda pieeja maina diskusijas tvērumu par vajadzīgā "atlīdzinājuma" precīzo būtību, to paplašinot līdz jautājumam par katras no līgumslēdzējām pusēm abpusējo pienākumu precīzā satura noteikšanu. Lai arī ir iespējams, ka jēdziens "atlīdzinājums" ir ļoti mainīgs Eiropas valstīs [38], šķiet, ka lielā mērā pastāv vienprātība par to, ka līguma veidošanai ir vajadzīgs, lai līgumslēdzējas puses pietiekami precīzi vienotos par līguma noteikumiem, kas nozīmē, ka ir skaidri jānosaka katras puses savstarpējās tiesības un pienākumi, lai līgums varētu tikt izpildīts [39]. No zināma aspekta raugoties, šī diskusija novirza uz romiešu izcelsmes tiesībām un uz pamatatšķirību, kas joprojām ir spēkā civiltiesību sistēmās, starp divpusējām tiesiskajām attiecībām (piemēram, līgumiem) un vienpusējām tiesiskajām attiecībām (piemēram, dāvinājumiem un ziedojumiem).

36 Šajā sakarā skat. skaidrojumus šo secinājumu 52.–63. punktā.

37 Skat. spriedumu, 2016. gada 21. decembris, *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:985, 43. punkts), kurā ir atbalstīti ģenerāladvokāta P. Mengoci secinājumi lietā *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:504, 36. punkts). Skat. šo secinājumu 16. zemsvītras piezīmi.

38 Ilustrācijai par to, ka līgumu tiesiskajam režīmam ir raksturīgas ievērojamas atšķirības, skat. tostarp Kötz, H., "Comparative Contract Law", no: Reimann, M., un Zimmermann, R., *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2. izd., Oxford University Press, Oksforda, 2019, 902.–932. lpp., it īpaši 910.–912. lpp., vai Chloros, A. G., "The Doctrine of Consideration and the Reform of the Law of Contract: A Comparative Analysis", *International and Comparative Law Quarterly*, British Institute of International and Comparative Law, Londona, 1968, 17. sēj., Nr. 1, 137.–166. lpp.

39 Skat. tostarp 2:101. pantu (Conditions for the Conclusion of a Contract) un 2:103. pantu (Sufficient Agreement) no "Principles of European Contract Law" (Eiropas Līguma tiesību principi) (skat. Lando, O., un Beale, H., *Principles of European contract law, Parts I and II*, Kluwer Law International, Hāga, 2000); vai II.–I:101(I) pantu (līguma definīcija) un III.–I:102(4) pantu (par saistību abpusējo raksturu) no *Draft Common Frame of Reference* (Kopējais modeļa projekts) (skat. von Bar, C. u.c., *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, draft Common Frame of Reference: outline edition*, Sellier European Law Publishers, Minhene, 2009). Šajā nozīmē skat. arī *Projet de cadre commun de référence. Terminologie contractuelle commune*, Société de législation comparée, kolekcija "Droit comparé et européen", Parīze, 2008, 6. sēj., 25. lpp., sastādījusi "Association Henry Capitant des amis de la culture juridique française et la Société de législation comparée".

59. Tātad līgums par atlīdzību vispirms jau ir abpusējas izpildes līgums, kas nozīmē, ka līgumslēdzējas puses apņemas viena otrai sniegt izpildījumu, kas ir precīzi un savstarpēji. Šo sniegumu būtība ir jānosaka līdz ar līguma veidošanu. Minētajiem sniegumiem ir jābūt izpildāmiem, pamatojoties uz šo līgumu. Turpretī pieprasāmais atlīdzinājums ir elastīgāks. Tam nav obligāti jābūt kompensācijai naudas izteiksmē. Nozīme ir tam, ka šim atlīdzinājumam ir jābūt skaidram, precīzam un izpildāmam, pamatojoties uz parakstīto līgumu.

4. Piemērošana šajā lietā

60. Atšķirībā no lietām, uz kurām attiecas šajos secinājumos iepriekš minētā judikatūra, vispirms ir jānorāda, ka šajā lietā vēl netika noslēgts līgums starp līgumslēdzēju iestādi un pretendentu, jo lieta valsts tiesā ir nonākusi posmā, kad šā pretendenta iesniegtais piedāvājums tika noraidīts. Šajā procedūras posmā tātad nepastāv līguma noteikumi, kas liecinātu par iespējamu atlīdzinājuma, kas jāmaksā līgumslēdzējai iestādei, pastāvēšanu jebkurā formā.

61. Jautājums, uz kuru ir jāatbild Tiesai, tātad ir šāds: vai situācijā, kurā pretendenta piedāvājums neparedz nekādu tiešu atlīdzību par pakalpojumu, kas būtu jāmaksā līgumslēdzējai iestādei, labums, kuru pretendents var gūt pašas līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas dēļ, var būt "atlīdzinājums", kas var ļaut noslēgt līgumu par atlīdzību Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē.

62. Ņemot vērā šīs lietas faktiskos apstākļus, kādus tos ir izklāstījusi iesniedzējtiesa, es nesaskatu, kas varētu veidot šādu atlīdzinājumu, pat pieņemot ļoti plašu šī jēdziena interpretāciju, kura norādīta iepriekšējā nodaļā. Šīs lietas kontekstā varētu ņemt vērā trīs iespējamus labumus: vispirms jau atbilstošas pieredzes gūšanu, vēl – atsauksmju gūšanu nākotnes iepirkumiem, un visbeidzot – reputācijas izveidi nākotnes uzaicinājumiem iesniegt piedāvājumu, ko šī pati līgumslēdzēja iestāde varētu publicēt attiecībā uz citām daļām.

63. Pirmkārt, gūt atbilstošu pieredzi noteikti ir būtiski jaunpienācējiem vai maziem un vidējiem uzņēmumiem, kuri vēlas attīstīties. Tomēr runa noteikti nav par atlīdzinājumu, kas līgumslēdzējai iestādei būtu jāsniedz pretī. Tas ir vienkāršs juridisks fakts, kas izriet no līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas.

64. Otrkārt, tāpat nevar noliegt, ka labumu var dot atsauksmju gūšana. Šīm atsauksmēm var būt stratēģiska nozīme publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanā nākotnē. Tomēr jākonstatē, ka ar atsauksmju piešķiršanu nepietiek, lai varētu konstatēt paredzamā līguma abpusēju izpildāmību. Proti, sniegt atsauksmes nav līgumslēdzējas iestādes pienākums, tādēļ tas nav atlīdzinājums, ko var pieprasīt no šīs iestādes. Šis labums ir nosacījums, kura īstenošana ir nejauša un nenoteikta, jo atsauksmes, uz ko uzņēmums varētu atsaukties nākotnē, patiesībā ir atkarīgas no faktiskajiem apstākļiem, kas saistīti ar līguma pareizu izpildi. Tātad nav nekādu garantiju attiecībā uz atsauksmēm, uz ko pretendents varētu atsaukties. Runa ir vienkārši par spekulāciju attiecībā uz līgumu.

65. Treškārt, lēmumā lūgt prejudiciālu nolēmumu ir norādīts, ka šajā lietā publiskajam līgumam ir divas daļas [40]. Uzaicinājums iesniegt piedāvājumu šajā lietā attiecās tikai uz pirmo daļu. Nekāda papildu informācija nav sniegta par iespējamo saistību starp pirmo un otro daļu. Tomēr nekādi nav paredzams, ka šāda situācija varētu ietekmēt atlīdzinājuma noteikšanu juridiskā pienākuma izpratnē, kas līgumslēdzējai iestādei būtu jāsniedz pretendentam saistībā ar abām daļām. Noteikti nav nedz vēlams, nedz pieņemams veicināt tiešu vai netiešu politiku, saskaņā ar kuru uzņēmums iesniedz stipri zemāku piedāvājumu nekā izmaksas, tostarp par summu 0 EUR, vienas daļas ietvaros, vienlaikus cerot vēlāk segt izmaksas, ja tiktu piešķirtas publiskā līguma slēgšanas tiesības par otro daļu.

40 Skat. šo secinājumu 11. punktu.

66. Apkopojot – neviens no trim scenārijiem par iespējamiem "labumiem", uz kuriem varētu atsaukties kā uz atlīdzinājumu, ko saņemtu pretendents par piedāvājumu sniegt pakalpojumu bez maksas, neietilpst jēdzienā "līgums par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē. Nevienā no šiem gadījumiem nav atlīdzinājuma, kura izpildi tiesiski varētu atprasīt no līgumslēdzējas iestādes atbilstoši līgumam. Šo labumu kopsaucējs ir tikai tas, ka tās visas ir pieņēmumi par nākotni.

67. Noslēgumā varētu piebilst, ka pēdējais minētais faktiskais elements skaidri ļauj nošķirt šo lietu no vēl elastīgākas pieejas par atlīdzinājumu un finansiālas kompensācijas jēdzienu, ko ir izmantojis, piemēram, ģenerāladvokāts M. Kamposs Sančess-Bordona secinājumos lietā *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung*[41]. Proti, it īpaši nozarē, kas ir drīzāk dinamiska, piemēram, programmatūras izstrādes nozarē, ir iespējams iedomāties zināmu skaitu diezgan netipisku atlīdzinājumu. Proti, pirmā programmatūra varētu tikt nodota bez maksas, pretēji tās turpmākajiem atjauninājumiem; līgumslēdzēja iestāde var veikt maksājumu natūrā, nododot savus datus apmaiņā, lai programmētājs varētu tos izmantot vēlākās lietotnēs; līgumslēdzēja iestāde var solīt apmaiņā regulāri sniegt informāciju, šādi ļaujot attīstītājam uzlabot savu produktu un palielināt tā tirdzniecību, utt. Visās šajās situācijās var tikt noslēgts līgums par atlīdzību, jo šie pienākumi skaidri izriet no vienošanās ar līgumslēdzēju iestādi un ar tiem ir noteikts atlīdzinājums, kas juridiski ir izpildāms, lai arī ne vienmēr ir viegli noteikt cenu katram konkrētajam atlīdzinājumam.

68. Turpretī šajā lietā no līgumā, kuru ir paredzēts noslēgt, noteikta skaidra un izpildāma pienākuma neizriet nekāds atsevišķs atlīdzinājums, kas būtu jāsniedz līgumslēdzējai iestādei. Pirmais "labums" vienkārši ir automātisks juridisks fakts. Otrais labums ir tikai spekulatīvs un nenoteikts. Runājot par trešo labumu, pat ja to būtu iespējams paredzēt, tas būtu ļoti problemātisks. Līdz ar to, ja līgumslēdzējai iestādei nav jāsniedz atlīdzinājums, noslēdzamo līgumu nevar kvalificēt par "līgumu par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē.

C. Vai piedāvājums par summu 0 EUR ir nepamatoti lēts piedāvājums?

69. Saistībā ar otro prejudiciālo jautājumu savukārt ir jānosaka juridiskais pamats tāda piedāvājuma noraidīšanai kā pamatlietā aplūkotais piedāvājums par summu 0 EUR.

70. Lai arī iesniedzējtiesa savu jautājumu ir koncentrējusi uz Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta noteikumiem, tomēr atgādinu, ka atbilstoši tās sniegtajām norādēm Iekšlietu ministrija ir izvērtējusi attiecīgo piedāvājumu atbilstoši šīs direktīvas 69. panta noteikumiem par "nepamatoti lētiem piedāvājumiem". Tomēr tā prasītājas piedāvājumu noraidīja nevis tādēļ, ka tas būtu nepamatoti lēts vai ka tas neļautu izpildīt prasības un pienākumus, kas paredzēti paziņojumā par līgumu, bet tādēļ, ka tā summa ir 0 EUR.

71. Tādējādi otrais iesniedzējtiesas uzdotais jautājums ir procesuāls – ja līgumslēdzēja iestāde saņem piedāvājumu, kur ailē "cena" ir norādīts 0 EUR, vai i) līgumslēdzējai iestādei automātiski ir jāizslēdz piedāvājumus, tieši pamatojoties uz Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktu, jo par šāda veida piedāvājumu nekad nevarēs tikt noslēgts spēkā esošs publiskā iepirkuma līgums, vai arī ii) šāds piedāvājums ir jāizvērtē arī atbilstoši Direktīvas 2014/24 69. pantā paredzētajai procedūrai, kas attiecas uz nepamatoti lētiem piedāvājumiem?

72. Ņemot vērā piedāvāto atbildi uz pirmo iesniedzējtiesas jautājumu (atlīdzinājums, kas ir pieprasāms saistībā ar publisku līgumu, obligāti nenozīmē, ka tieši ir jāpārskaita nauda, bet tas var būt atlīdzinājums natūrā, ja tam ir vismaz noteikta ekonomiskā vērtība), loģiska atbilde uz otro prejudiciālo jautājumu ir tā, kas ierosināta ii) punktā: piedāvājums par nominālo cenu 0 EUR arī ir jāvērtē kā nepamatoti lēts piedāvājums.

41 C-796/18, EU:C:2020:47. Skat. šo secinājumu 51. un 52. punktu.

73. Pirmām kārtām, Direktīvas 2014/24 69. panta procedūra attiecas uz piedāvājuma iesniegšanas un apspriedes posmiem. Minētajā pantā Savienības likumdevējs izvirza prasību, ka līgumslēdzējai iestādei ir jāpiedāvā pretendentam iespēja paskaidrot sava piedāvājuma summu un pamatot tā nopietno raksturu. Vēl tas prasa, lai līgumslēdzēja iestāde ņemtu vērā ne tikai sniegto pamatojumu, it īpaši to, kas attiecas uz pakalpojuma uzbūvi, pieņemtajiem tehniskajiem risinājumiem vai arī ārkārtīgi labvēlīgiem nosacījumiem, kas ir līgumslēdzējas iestādes rīcībā nolīgtā pakalpojuma sniegšanai [42], bet arī visus atbilstošos apstākļus saistībā ar attiecīgo pakalpojumu un pienākumiem, kuri ir saistīti ar tā īstenošanu [43].

74. Tādējādi, ja vien paša līguma vai piedāvājuma būtība viennozīmīgi nenorāda uz to, ka nevar pastāvēt cits atlīdzinājums un ka līdz ar to nav lietderīgi ļaut pretendentam sniegt paskaidrojumus par savu piedāvājumu, nevar izslēgt, ka noslēdzamais līgums galu galā var būt "līgums par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē.

75. Papildus visam tam nevar neatgādināt par *Schrödinger* kaķa paradoksu. Kamēr kaste nav atvērta un tās saturs nav izpētīts, nevar izslēgt, ka tajā esošais kaķis ir dzīvs. Tāpat, kamēr līgumslēdzēja iestāde, pamatojoties uz Direktīvas 2014/24 69. pantu, nepiedāvā pretendentam iespēju paskaidrot sava piedāvājuma pamatā esošo izmaksu loģiku un struktūru, nevar izslēgt, ka attiecīgais piedāvājums var izraisīt publiskā iepirkuma līguma noslēgšanu, neskarot to, ka līgumslēdzēja iestāde galu galā piedāvājumu noraida. Tomēr šāds noraidījums nevar būt balstīts tikai un vienīgi uz to, ka piedāvājuma nominālā vērtība, kas ir 0 EUR, neatbilst atlīdzības nosacījumam, kurš paredzēts šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā.

76. Otrām kārtām, ir jākonstatē, ka Direktīvā 2014/24 nav definēts jēdziens "nepamatoti lēts piedāvājums", nedz arī skaitliski precizēta summa, kas to aptver [44]. Tā kā Savienības likumdevēja izmantotais formulējums ir vispārīgs, Tiesa ir lietojusi arī formulējumu "piedāvājumā izteiktās cenas pieticība" [45].

77. Tomēr no Tiesas judikatūras izriet, ka tā nepieļauj ieviest matemātisku izslēgšanas kritēriju. Tiesa sliecas veicināt efektīvu konkurenci atbilstoši publiskā iepirkuma noteikumu mērķiem. 1989. gada 22. jūnija spriedumā *Costanzo* [46] Tiesa nosprieda, ka matemātisks izslēgšanas kritērijs liedz pretendentiem, kas bija iesnieguši īpaši zemas cenas piedāvājumus, iespēju pierādīt, ka šie piedāvājumi ir nopietni, un līdz ar to bija pretrunā Direktīvas 71/305/EEK [47] mērķim veicināt efektīvas konkurences attīstību publisko iepirkumu jomā.

78. Ņemot vērā šos apstākļus, šķiet, ka nav nekādu šķēršļu tam, lai jēdzienā "nepamatoti lēts piedāvājums" varētu ietvert piedāvājumu par summu 0 EUR. Protams, summa "0 EUR" rada tādu kā psiholoģisku barjeru. Tomēr no ekonomiskā viedokļa nav pamatojuma tam, lai to nošķirtu no piedāvājuma par summu 10 vai 100 EUR, ja visi šie piedāvājumi ir zem tirgus izmaksu līmeņa.

79. Treškārt un visbeidzot, nav nekādu šaubu, ka vairāki papildu argumenti varētu liecināt par labu atteikumam izvērtēt piedāvājumus par 0 EUR. Proti, šādu piedāvājumu pieņemšana varētu būt pretrunā *pārskatāmības* mērķim publiskā sektora līdzekļu izmantošanas un korupcijas apkarošanas jomā: faktiskās izmaksas un vēlāki maksājumi vienkārši tiktu pārvietoti un slēpti citos paralēlajos darījumos. Tāpat, lai arī šādi soļi pirmšķietami ir labvēlīgi *publiskā sektora budžetam*, publisks līgums,

42 Šis pamatojums ir izklāstīts Direktīvas 2014/24 69. panta 2. punktā.

43 Skat. spriedumu, 2019. gada 16. maijs, *Transtec*/Komisija (T-228/18, EU:T:2019:336, 69. punkts un tajā minētā judikatūra).

44 2014. gada 18. decembra spriedumā *Data Medical Service* (C-568/13, EU:C:2014:2466) Tiesa tādējādi ir atgādinājusi, ka dalībvalstīm un, it īpaši, līgumslēdzējām iestādēm ir jānosaka aprēķina metode, pēc kādas šī panta izpratnē ir nosakāma "nepamatoti lēta piedāvājuma" pārmērīgi zemās cenas robeža (49. punkts un tajā minētā judikatūra).

45 Šajā sakarā skat. spriedumu, 2014. gada 18. decembris, *Data Medical Service* (C-568/13, EU:C:2014:2466, 46. punkts).

46 103/88, EU:C:1989:256, 18. punkts.

47 Padomes Direktīva (1971. gada 26. jūlijs) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu [būvdarbu publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību] piešķiršanas procedūru (OV 1971, L 185, 5. lpp.).

kurš noslēgts par nominālo cenu 0 EUR, galu galā varētu izrādīties drīzāk dārgs un grūti izpildāms līgumslēdzējai iestādei un tādējādi palielināt izmaksas, kas pārsniedz atbilstošas cenas samaksu vien jau no paša sākuma. Turklāt plēsonīgu cenu atbalstīšana no līgumslēdzējas iestāžu puses varētu radīt zināmas problēmas no *konkurences tiesību* viedokļa.

80. Katrā ziņā, lai arī kāda būtu šo bažu tiesiskā pamatotība, šie paši argumenti var tikt izmantoti arī pretējā virzienā, proti, par labu šādu piedāvājumu vērtēšanai [48]. Tomēr visi šie argumenti katrā ziņā varētu tikt izmantoti pretēji jebkādai nepamatoti lētu piedāvājumu vērtēšanai. Tie paši apsvērumi, kas izklāstīti šo secinājumu iepriekšējā punktā, vienādi attiecas uz visiem nepamatoti lētiem piedāvājumiem – tā tas ir, piemēram, tāda iepirkuma līguma gadījumā, kura vērtība ir aplēsta 150 000 EUR apmērā, ja piedāvājums ir par 1000, 101 vai simbolisku 1 EUR. Pat ja visi šie piedāvājumi būtu stipri zemāki par faktiskajām izmaksām, līgumslēdzēja iestāde tos nevarētu noraidīt automātiski. Tai tie ir jāizvērtē atbilstoši procedūrai, kas šim nolūkam īpaši ir paredzēta Direktīvas 2014/24 69. pantā.

81. Ja pēc visu ar nepamatoti lētiem piedāvājumiem saistītu priekšrocību un trūkumu izvērtēšanas šāda bija Savienības likumdevēja izvēle publisku iepirkumu tiesību kontekstā, es nesaskatu loģisku argumentu, kas ļautu izslēgt piedāvājumus par 0 EUR no šādas shēmas. Tādēļ tie ir jāizskata tādā pašā veidā. Tādējādi, ja Tiesa pieņemtu manu piedāvājumu attiecībā uz pirmo jautājumu ("līgums par atlīdzību" Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē nav noteikti saistīts ar prasību samaksāt naudas summu, bet var nozīmēt līgumslēdzējas iestādes atlīdzinājumu natūrā), nominālā summa, kas norādīta līguma piedāvājumā, nav noteicoša.

82. Līdz ar to uzskatu, ka, tieši skatoties caur Direktīvas 2014/24 69. pantā minēto nosacījumu prizmu, līgumslēdzējai iestādei ir jāizvērtē piedāvājums par summu 0 EUR, lai vajadzības gadījumā to noraidītu, pamatojoties it īpaši uz to, ka tā rezultātā nevar noslēgt līgumu par atlīdzību šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē, jo līgumslēdzēja iestāde nesniegs nekādu ekonomiska rakstura atlīdzinājumu iepirkuma procedūrā.

V. Secinājumi

83. Piedāvāju Tiesai uz *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Valsts komisija piešķirto publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību pārskatīšanai, Slovēnija) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK, kurā grozījumi izdarīti ar Komisijas Deleģēto regulu (ES) 2017/2365 (2017. gada 18. decembris), 2. panta 1. punkta 5) apakšpunktā minētais jēdziens "līgums par atlīdzību" ir jāinterpretē tādējādi, ka tas neļauj par "publisku pakalpojuma līgumu" kvalificēt darījumu, ar ko pretendents piedāvā līgumslēdzējai iestādei sniegt pakalpojumu par summu 0 EUR, ja līgumslēdzējas puses nav vienojušās par atlīdzinājumu, kuram būtu ekonomiskā vērtība un kurš būtu jāsniedz līgumslēdzējai iestādei.

2) Piedāvājumus par 0 EUR ir jāizvērtē atbilstoši Direktīvas 2014/24, kurā grozījumi ir izdarīti ar Komisijas Deleģēto regulu 2017/2365, 69. panta noteikumiem par nepamatoti lētiem piedāvājumiem, vajadzības gadījumā iepriekš saņemot no pretendenta papildu informāciju par atlīdzinājuma, kas jāsniedz līgumslēdzējai iestādei un kam ir jābūt ar ekonomisku vērtību, precīzo raksturu. Šāds piedāvājums ir jānoraida gadījumā, ja tas konkrētajā iepirkuma procedūrā neļauj noslēgt "līgumu par atlīdzību" šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 5) apakšpunkta izpratnē.

48 It īpaši, runājot par konkurenci, varētu apgalvot, ka šie noteikumi faktiski ir labvēlīgi konkurencei – ir iespējams, ka maziem un vidējiem uzņēmumiem, kā arī jaunuzņēmumiem [*start-up*] ir zemākas fiksētās izmaksas un tās var iekļaut noteiktam līgumam nulles starpību. Šādos apstākļos piedāvājumi par 0 EUR var izrādīties konkurētspējīgi, ļaujot šiem mazajiem uzņēmumiem ienākt tirgū.