Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NIKOLASA EMILIU [*NICHOLAS EMILIOU*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 2. martā [1]

Lieta C-601/21

Eiropas Komisija
pret

Polijas Republiku

Valsts pienākumu neizpilde – Publiskais iepirkums – Direktīvas 2014/24/ES 15. panta 2. un 3. punkts – Atkāpes – Personu apliecinošu dokumentu un citu oficiālu dokumentu izgatavošana – Dalībvalstu būtisko drošības interešu aizsardzība – Mazāk ierobežojoši pasākumi

I. Ievads

1. Publiskām iestādēm gan Eiropas Savienībā, gan citur nepieciešamība aizsargāt publisko dokumentu (piemēram, pasu, vēlēšanu biļetenu vai policijas, militāro un izlūkdienestu darbinieku dienesta apliecību) integritāti un sabiedrības uzticību tiem rada nopietnas bažas par drošību. It īpaši mūsdienu pasaulē, kurā cilvēki var viegli un ātri ceļot, savukārt datu aprite notiek vēl vieglāk un ātrāk, šīs iestādes ir iesaistītas nebeidzamā sacensībā ar noziedzniekiem, lai izstrādātu materiālus un metodes, kas pēc iespējas apgrūtinātu publisko dokumentu viltošanu un manipulācijas ar tiem.

2. Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK [2] 15. panta 2. un 3. punkts un LESD 346. panta 1. punkts būtībā ļauj dalībvalstīm izslēgt noteiktus publiskus līgumus no šajā direktīvā paredzētajām procedūrām, ja to būtisko drošības interešu aizsardzība varētu tikt apdraudēta – ar nosacījumu, ka nepastāv mazāk ierobežojoši pasākumi.

3. Kādas sabiedriskās intereses var uzskatīt par "būtiskām drošības interesēm" šajā nolūkā? Kāda ir dalībvalstu rīcības brīvība šajā ziņā? Vai dalībvalstij ir tiesības izvēlēties aizsardzības līmeni, ko tā uzskata par vispiemērotāko attiecībā uz šīm interesēm? Cik tālu sniedzas dalībvalsts pienākums apsvērt un vajadzības gadījumā pieņemt pasākumus, kas varētu būt mazāk ierobežojoši?

4. Īsumā tie ir galvenie juridiskie jautājumi, kuri rodas šajā tiesvedībā un par kuriem mēģināšu ieviest zināmu skaidrību ar šiem secinājumiem.

[1] Oriģinālvaloda – angļu.

[2] OV 2014, L 94, 65. lpp.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Eiropas Savienības tiesības

5. Saskaņā ar LESD 346. panta 1. punktu:

"Līgumi neliedz piemērot šādus noteikumus:

a) dalībvalstīm nav jāsniedz informācija, kuras izpaušanu tās atzīst par būtisku savas drošības interešu apdraudējumu;

[..]."

6. Direktīvas 2014/24 1. panta 1. un 3. punktā, kas attiecas uz grozītās un pašlaik spēkā esošās Direktīvas 2014/24 priekšmetu un darbības jomu, ir paredzēts:

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

[..]

3. Šīs direktīvas īstenošanai piemēro LESD 346. pantu."

7. Direktīvas 2014/24 2. panta 1. punkta 9. apakšpunktā "publiski pakalpojumu līgumi" ir definēti kā "publiski līgumi, kuru priekšmets ir tādu pakalpojumu sniegšana, kas nav 6. apakšpunktā minētie pakalpojumi" [3].

8. Šīs pašas direktīvas 15. panta, kas attiecas uz "aizsardzību un drošību", 2. un 3. punktā ir noteikts:

"2. Šo direktīvu nepiemēro publiskiem līgumiem [..], kam nav citādā ziņā piemērojams izņēmums saskaņā ar 1. punktu, ciktāl dalībvalsts būtisko drošības interešu aizsardzību nevar nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem, piemēram, nosakot prasības, kas vērstas uz konfidencialitātes aizsardzību informācijai, ko līgumslēdzēja iestāde dara pieejamu līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras laikā, kā paredzēts šajā direktīvā.

Turklāt un saskaņā ar LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu šo direktīvu nepiemēro publiskiem līgumiem [..], kam citādā ziņā nav piemērojams izņēmums saskaņā ar šā panta 1. punktu, ciktāl šīs direktīvas piemērošanas dēļ dalībvalstij būtu pienākums sniegt informāciju, kuras izpaušanu tā uzskata par savu būtisko drošības interešu apdraudējumu.

3. Ja iepirkums un publiska līguma vai metu konkursa izpilde ir pasludināta par slepenu vai arī tiem jāpiemēro īpaši drošības pasākumi saskaņā ar dalībvalstī spēkā esošiem normatīviem un administratīviem aktiem, šo direktīvu nepiemēro ar noteikumu, ka dalībvalsts ir noteikusi, ka tās attiecīgās būtiskās intereses nevar nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem, piemēram, tādiem, kas minēti 2. punkta pirmajā daļā".

[3] 6. apakšpunkts attiecas uz jēdziena "publiski būvdarbu līgumi" definīciju.

B. Polijas tiesības

9. *Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych* (2019. gada 11. septembra Publisko iepirkumu likums; turpmāk tekstā – "2019. gada Publisko iepirkumu likums") 11. panta 4. punktā ir paredzēts:

"Šā likuma noteikumi neattiecas uz līgumiem, kas noslēgti, lai izgatavotu:

1) 2018. gada 22. novembra Publisko dokumentu likuma [..] 5. panta 2. punktā minētās publisko dokumentu veidlapas, kā arī lai veiktu to personalizāciju vai individualizāciju;

2) akcīzes nodokļa markas;

3) oficiālās reģistrācijas zīmogus un tehniskās kontroles uzlīmes, kas minētas 1997. gada 20. jūnija likumā par Ceļu satiksmes kodeksu [..];

4) vēlēšanu zīmes un uzlikas vēlēšanu zīmēm [Braila rakstā], kas minētas attiecīgi 2011. gada 5. janvāra likuma par Vēlēšanu kodeksu [..] 40. panta 1. punktā un 40.a panta 1. punktā un 2003. gada 14. marta Likuma par tautas nobalsošanu [..] 20. pantā;

5) hologrāfiskās zīmes uz vēlētāja apliecībām, kas minētas 2011. gada 5. janvāra Likuma par Vēlēšanu kodeksu 32. panta 1. punktā;

6) mikroprocesoru mikroshēmas ar programmatūru publisko dokumentu pārvaldībai, datorsistēmas un datubāzes, kas nepieciešamas 2018. gada 22. novembra Publisko dokumentu likuma 5. panta 2. punktā minēto publisko dokumentu, kas satur elektronisko mikroshēmu, izmantošanai atbilstoši to mērķim."

10. Šāds publisko dokumentu saraksts ir ietverts 2018. gada 22. novembra Publisko dokumentu likuma 5. panta 2. punktā: 1) personas apliecības; 2) pases; 3) jūrnieku grāmatiņas, kas minētas 2015. gada 5. augusta Likuma par darbu jūrniecībā 10. panta 1. punktā; 4) dokumenti, kas izsniegti saskaņā ar 2014. gada 28. novembra Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likuma 44. panta 1. punktu un 83. panta 1. punktu; 5) dokumenti, kas izsniegti ārvalstniekiem saskaņā ar 2013. gada 12. decembra Ārvalstnieku likuma 37. pantu un 226. pantu; 6) dokumenti, kas izsniegti ārvalstu diplomātisko pārstāvniecību un konsulāro dienestu locekļiem vai personām, kas tiem pielīdzinātas saskaņā ar likumiem, konvencijām vai starptautiskajām paražu tiesībām, kā arī dokumenti, kas izsniegti viņu ģimenes locekļiem, kuri dzīvo ar viņiem vienā mājsaimniecībā, saskaņā ar 2013. gada 12. decembra Ārvalstnieku likuma 61. pantu; 7) dokuments, kas izsniegts Eiropas Savienības pilsoņiem saskaņā ar 2006. gada 14. jūlija Likuma par Eiropas Savienības dalībvalstu pilsoņu un viņu ģimenes locekļu ieceļošanu Polijas Republikas teritorijā, uzturēšanos tajā un izceļošanu no tās 48. panta 1. punktu; 8) dokumenti, kas izsniegti Eiropas Savienības pilsoņu ģimenes locekļiem saskaņā ar minētā 2006. gada 14. jūlija likuma 30. panta 1. punktu un 48. panta 2. punktu; 9) dokumenti, kas izsniegti ārvalstniekiem saskaņā ar 2003. gada 13. jūnija Likuma par aizsardzības piešķiršanu ārvalstniekiem Polijas Republikas teritorijā 55. panta 1. punktu un 89.i panta 1. punktu; 10) izpildraksti, ko izsniegušas tiesas vai tiesu amatpersonas; 11) galīgo spriedumu kopijas, ar ko konstatē tiesību iegūšanu, pastāvēšanu vai izbeigšanos vai kas attiecas uz civilstāvokli; 12) spriedumu vai apliecību kopijas, ko izdevusi tiesa, pilnvarojot pārstāvēt personu, veikt tiesisku darbību vai pārvaldīt konkrētu īpašumu; 13) tiesu un tiesu amatpersonu rīkojumu kopijas par izpildu formulas piestiprināšanu izpildu dokumentam, kas nav uzskaitīti 1964. gada 17. novembra Likuma par Civilprocesa kodeksu 777. panta 1. punkta

1. un 1[1]. apakšpunktā, ja to priekšmets ir izpildraksts, kuru nav izdevusi tiesa; 14) dokumentu kopijas un izraksti no dokumentiem, kas attiecas uz 1991. gada 14. februāra Notariāta likuma 79. panta 1. līdz 1.b punktā un 4. punktā minētajām notariālajām darbībām, šā likuma 79. panta 2. punktā minētajiem apliecinājumiem un tā 79. panta 5. punktā minētajiem protestiem; 15) gaisa kuģa apkalpes locekļa apliecība; 16) militārā dienesta apliecības, kas izsniegtas personām, kuras reģistrētas militārajā reģistrā saskaņā ar 1967. gada 21. novembra Likuma par vispārēju pienākumu aizstāvēt Polijas Republiku 54. panta 1. punktu; 17) militārā dienesta apliecības, kas izsniegtas saskaņā ar 2003. gada 11. septembra Likuma par profesionālo militāro dienestu 48. panta 1. punktu; 18) personas apliecības, kas izsniegtas saskaņā ar minētā 2003. gada 11. septembra likuma 137.c panta 1. punktu; 19) personas apliecības, kas izsniegtas saskaņā ar minētā 1967. gada 21. novembra likuma 54.a panta 1. punktu; 20) 2006. gada 13. jūlija Likuma par pasēm 19. panta 1. punktā minētā atzīme pasē; 21) vīzas ielīme; 22) "Poļa karte" (*Karta Polaka*); 23) karte, kas apliecina invaliditāti vai invaliditātes pakāpi; 24) atļauja strādāt par ārstu; 25) zobārsta prakses atļauja; 26) autovadītāja apliecība; 27) profesionālās reģistrācijas apliecība un transportlīdzekļa reģistrācijas apliecība, izņemot 1997. gada 20. jūnija Likuma par Ceļu satiksmes kodeksu 73. panta 3. punktā minētās transportlīdzekļa reģistrācijas apliecības; 28) transportlīdzekļa grāmatiņa (*karta pojazdu*); 29) pagaidu apliecība, kas minēta 1997. gada 20. jūnija Likuma par Ceļu satiksmes kodeksu 71. panta 1. punktā; 30) 2018. gada 5. jūlija Likuma par tahogrāfiem 2. panta 4. punktā minētā tahogrāfa karte; 31) 2011. gada 19. augusta Likuma par bīstamo kravu pārvadājumiem 2. panta 10. punktā minētā *ADR* apliecība; 31a) 2018. gada 12. aprīļa Likuma par jahtu un citu līdz 24 metriem garu kuģu reģistrāciju 4. panta 1. punktā minētais reģistrācijas dokuments, un 32) šādu personu dienesta kartes: a) policisti, b) robežsargi, c) valsts drošības aģenti, d) Iekšējās drošības aģentūras darbinieki, e) Izlūkošanas pārvaldes darbinieki, f) Centrālā korupcijas apkarošanas biroja darbinieki, g) Militārās pretizlūkošanas dienesta darbinieki un profesionālie karavīri, kas iecelti amatā Militārās pretizlūkošanas dienestā, h) militārās izlūkošanas dienesta virsnieki un profesionālie karavīri, kas iecelti amatā militārās izlūkošanas dienestā, i) cietuma administrācijas virsnieki un darbinieki, j) nodokļu un muitas amatpersonas, k) valsts nodokļu administrācijas struktūrvienībās nodarbinātās personas, l) Autotransporta inspekcijas inspektori, m) militārās policijas darbinieki.

III. Tiesvedības priekšvēsture un pirmstiesas procedūra

11. Saskaņā ar Direktīvas 2014/24 90. pantu dalībvalstīm šī direktīva bija jātransponē līdz 2016. gada 18. aprīlim.

12. Eiropas Komisija 2016. gada 14. jūlijā no Polijas iestādēm saņēma paziņojumu par valsts pasākumiem, ar kuriem ir transponēta minētā direktīva. Uzskatot, ka Polijas Republika nav izpildījusi šajā direktīvā paredzētos pienākumus, Komisija 2019. gada 25. janvārī tai nosūtīja oficiāla paziņojuma vēstuli.

13. Polijas iestādes 2019. gada 25. marta vēstulē atbildēja uz oficiāla paziņojuma vēstuli, informējot Komisiju par savu nodomu pārskatīt dažus transponēšanas pasākumu aspektus, lai nodrošinātu atbilstību citastarp Direktīvai 2014/24. Tomēr Polijas iestādes noraidīja dažus Komisijas iebildumus.

14. Polijas iestādes 2019. gada 5. novembrī informēja Komisiju par jauna likuma (2019. gada Publisko iepirkumu likums) pieņemšanu, kura mērķis ir no 2021. gada 1. janvāra aizstāt iepriekš spēkā esošos valsts tiesību aktus.

15. Komisija 2019. gada 28. novembrī nosūtīja argumentētu atzinumu Polijas Republikai, kurā norādīja uz nepilnībām Direktīvas 2014/24 transponēšanā. Šajā argumentētajā atzinumā Komisija atzina, ka ar jaunajiem tiesību aktiem Polijas iestādes patiešām ir novērsušas dažas no iepriekš konstatētajām problēmām. Tomēr Komisija uzturēja pārējos iebildumus, kurus tā bija izvirzījusi oficiālā paziņojuma vēstulē un kurus Polijas iestādes bija apstrīdējušas.

16. Polijas iestādes savā 2020. gada 28. janvāra atbildē atkal nepiekrita Komisijas sūdzībām un apgalvoja, ka attiecīgie valsts tiesību akti atbilst Direktīvas 2014/24 normām.

17. Šādos apstākļos Komisija nolēma celt šo prasību.

IV. Tiesvedība Tiesā un lietas dalībnieku prasījumi

18. Savā 2021. gada 28. septembrī iesniegtajā prasības pieteikumā Komisija lūdz Tiesu:

– konstatēt, ka, pievienojot Direktīvā 2014/24 neparedzētus atbrīvojumus attiecībā uz noteiktu dokumentu, iespieddarbu un marku izgatavošanu, Polijas Republika nav izpildījusi Direktīvas 2014/24 1. panta 1. un 3. punktā un 15. panta 2. un 3. punktā, aplūkojot tos kopsakarā ar LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu, paredzētos pienākumus; un

– piespriest Polijas Republikai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

19. Savā iebildumu rakstā, kas iesniegts 2021. gada 17. decembrī, Polijas Republika apgalvo, ka Tiesai būtu:

– jānoraida prasība; un

– jāpiespriež Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

20. Komisija replikas rakstu iesniedza 2022. gada 9. februārī, savukārt Polijas Republika atbildes rakstu uz repliku iesniedza 2022. gada 21. martā, un abas 2022. gada 1. decembra tiesas sēdē sniedza mutvārdu paskaidrojumus.

V. Juridiskā analīze

A. Lietas dalībnieku argumenti

21. Prasības pieteikumā Komisija norāda, ka Polijas Republika, transponējot Direktīvu 2014/24 valsts tiesībās, no šīs direktīvas piemērošanas jomas izslēdza līgumus par plaša un daudzveidīga dokumentu un citu priekšmetu klāsta izgatavošanu (turpmāk tekstā – "strīdīgie dokumenti"). Proti, šie līgumi tika uzticēti tieši *Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych* (turpmāk tekstā – "*PWPW*") – Polijā dibinātam valsts uzņēmumam, kas pilnībā pieder Valsts kasei, un šim nolūkam netika organizēti nekādi publiski konkursi.

22. Komisija atgādina, ka Direktīvā 2014/24 ir skaidri paredzēti gadījumi, kad tās noteikumi nav piemērojami. Komisija norāda, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru atkāpju saraksts ir izsmeļošs un šādas atkāpes ir jāinterpretē šauri.

23. Komisija uzskata, ka Polijas valdība nevar pamatoti atsaukties uz Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktu, lai attaisnotu strīdīgo dokumentu sagatavošanas līgumu izslēgšanu no publiskā iepirkuma noteikumu piemērošanas. Šajā ziņā Komisija atsaucas uz Tiesas 2018. gada 20. marta spriedumā Komisija/Austrija (Valsts spiestuve) izdarītajiem konstatējumiem[4], kas – pēc tās domām – ir *mutatis mutandis* piemērojami šajā lietā. Minētajā spriedumā Tiesa tostarp norādīja, ka dalībvalstu pasākumus kopumā nevar atbrīvot no publiskā iepirkuma noteikumu piemērošanas tāpēc vien, ka tie ir veikti sabiedriskās drošības vai valsts aizsardzības interesēs. Dalībvalstij, kas atsaucas uz šīm atkāpēm, ir jāpierāda, ka vajadzība aizsargāt šādas intereses nevarēja tikt apmierināta konkursa kārtībā.

24. Komisija uzskata, ka dažas no Polijas valdības minētajām interesēm nav saistītas ar šīs dalībvalsts drošību, nemaz nerunājot par tās būtiskām drošības interesēm. Turklāt pat attiecībā uz tām interesēm, kas, iespējams, varētu ietilpt šajā jēdzienā, Komisija apgalvo, ka Polijas valdība nav pierādījusi, ka mērķi aizsargāt šādas intereses nevar vienlīdz labi sasniegt ar citiem – mazāk ierobežojošiem pasākumiem.

25. It īpaši Komisija apgalvo, ka Polijas valdība nav paskaidrojusi, kāpēc lai *PWPW* būtu vienīgais uzņēmums, kuram ir pieredze un tehniskie sertifikāti, kas vajadzīgi, lai izgatavotu strīdīgos dokumentus, ievērojot visaugstākos drošības standartus. Šajā kontekstā Komisija norāda, ka vairāki Eiropas Savienībā darbojošies uzņēmumi (tostarp daži Polijā reģistrēti uzņēmumi) piedāvā līdzīgas garantijas attiecībā uz tehniskajām spējām, finansiālo stabilitāti un drošību. Faktiski *PWPW* konkurē ar šādiem uzņēmumiem konkursos par tādu dokumentu sagatavošanu, kas ir līdzvērtīgi dokumentiem, uz kuriem attiecas šī lieta, citās ES dalībvalstīs (vai arī valstīs ārpus Eiropas Savienības).

26. Komisija uzskata, ka nekas neliedz līgumslēdzējai iestādei izvirzīt pretendentiem īpaši augstas prasības (attiecībā uz tehniskajām un finansiālajām spējām, uzticamību u.c.) un lūgt tos iesniegt nepieciešamos pierādījumus sava piedāvājuma atbalstam. It īpaši Direktīvas 2014/24 42. un 58. pants – pēc Komisijas domām – valsts iestādēm šajā ziņā sniedz plašu rīcības brīvību. Piemēram, uzņēmējam varētu pieprasīt piekrist attiecīgām iestāžu veiktām pārbaudēm, kā arī sniegt piegādes drošības un punktualitātes garantijas un maksātspējas garantijas. Līgumā varētu iekļaut arī klauzulas par kompensāciju un finansiālo un disciplināro atbildību pārkāpuma gadījumā.

27. Komisija apšauba, vai Polijas valdības arguments par *PWPW* faktisko neiespējamību bankrotēt ir pareizs, jo ES noteikumi par valsts atbalsta kontroli var būt piemērojami finanšu atbalstam, ko šai sabiedrībai piešķirtu Valsts kase.

28. Savukārt Polijas Republika uzsver, ka Polijā ir visaptveroša oficiālo dokumentu drošības sistēma un ka *PWPW* ir pilnībā valsts kontrolēts un pārvaldīts subjekts. Tā piebilst, ka saskaņā ar valsts tiesību aktiem Valsts kasei piederošās akcijas vai ar tām saistītās tiesības, piemēram, *PWPW* akcijas, principā nevar tikt pārdotas. Izņēmuma kārtā šo akciju iespējamā pārdošana varētu būt pakļauta nosacījumam, ka to apstiprina Ministru padome, bet to varētu darīt tikai par labu citiem valsts uzņēmumiem, kurus nevar pārdot privātajiem akcionāriem.

29. Polijas Republika uzskata, ka šāda konfigurācija ļauj pilnībā kontrolēt gan *PWPW* struktūrvienību darbību, gan oficiālo dokumentu izgatavošanas procesu. Šādos apstākļos, uzticot šādu dokumentu izgatavošanu šādam subjektam, neizmantojot publiskā iepirkuma procedūru,

[4] C-187/16, EU:C:2018:194; turpmāk tekstā – "spriedums Komisija/Austrija".

tiktu ierobežots to subjektu loks, kuriem ir piekļuve informācijai, ko uzskata par klasificētu. Šāds risinājums arī nodrošinātu ražošanas nepārtrauktību, vienlaikus novēršot riskus, kas saistīti ar ražotāja bankrotu vai iespējamā publiskā līguma sliktu izpildi.

30. Attiecībā uz Komisijas argumentiem par tāda uzņēmuma kā *PWPW* bankrotu Polijas valdība norāda, ka, lai gan Valsts kasei piederošu uzņēmumu bankrots acīmredzami ir iespējams, šis risks ir gandrīz nulle, ņemot vērā to stratēģisko nozīmi. Polijas Republika apgalvo, ka Komisija nav norādījusi iemeslus, kāpēc *PWPW* finansiālo grūtību gadījumā šim uzņēmumam nebūtu iespējams piešķirt valsts atbalstu.

31. Polijas valdība uzskata, ka faktiskā un tiesiskā situācija šajā lietā nav līdzīga tai, ko Tiesa izvērtēja iepriekš minētajā spriedumā Komisija/Austrija. Šajā ziņā tā norāda, ka Austrijas uzņēmuma, kas bija atbildīgs par oficiālo dokumentu iespiešanu, juridiskais statuss būtiski atšķiras no *PWPW* juridiskā statusa, jo tā bija sabiedrība ar ierobežotu atbildību, kuras daļas bija kotētas biržā un piederēja privātpersonām. Turklāt tā uzskata, ka Austrijas valdības kontrole pār uzņēmumu bija daudz mazāka nekā šajā lietā ir Polijas Republikā. Pamatojoties uz to, Polijas valdība apgalvo, ka saskaņā ar Austrijas tiesībām iestāžu izraudzītais valsts būtisko interešu aizsardzības līmenis bija zemāks nekā Polijā izraudzītais un ka tai nevar prasīt, lai tā šo aizsardzības līmeni samazinātu līdz citu valstu izraudzītajam līmenim.

32. Polijas Republika turklāt apgalvo, ka Komisijas ierosinātās līgumiskās garantijas neļauj novērst draudus tās drošības interesēm, kas izriet no iespējamas attiecīgā uzņēmēja iegādes vai no trešās valsts slepeno dienestu vai organizētas noziedzīgas grupas ietekmes uz tā vadības struktūrām. Attiecībā uz dokumentu izgatavotāja maksātnespējas risku Komisijas ierosinātais risinājums, kura mērķis ir noteikt atbilstības kritēriju, kas izpaužas kā apliecinājums par finansiālo stāvokli, kurš ļautu droši un netraucēti izpildīt līgumu, neļauj izvairīties no pēkšņas attiecīgā uzņēmēja finansiālā stāvokļa pasliktināšanās.

33. Tādējādi, Polijas valdības ieskatā, valsts tiesību aktos paredzētie izņēmumi ir samērīgs, piemērots un nepieciešams pasākums, lai sasniegtu mērķi garantēt Polijas būtiskās drošības intereses tādā līmenī, kāds tiek uzskatīts par atbilstošu. Lai pierādītu atkāpju piemērošanas samērīgumu, Polijas valdības ieskatā nav nepieciešams pierādīt, ka attiecīgās direktīvas piemērošanas gadījumā attiecīgās dalībvalsts būtisko drošības interešu apdraudējuma iespējamība būtu īpaši augsta. Patiešām, pat neliela varbūtība, ka tiks nodarīts būtisks kaitējums valsts drošības interesēm, pēc šīs valdības domām, būtu pamats izmantot aplūkotās atkāpes.

34. Vispārīgāk runājot – kā apgalvo Polijas valdība – Komisija nav pierādījusi, ka valsts drošības līmenis, ko var sasniegt, uzticot dokumentu izgatavošanu saskaņā ar Direktīvu 2014/24 atlasītajai struktūrai, būtu tikpat augsts kā tad, ja šis uzdevums tiek uzticēts Valsts kasei piederošam uzņēmumam.

B. Izvērtējums

35. Vispirms jāuzsver, ka – kā apgalvo Komisija un Polijas valdība neapstrīd – Direktīva 2014/24 principā ir piemērojama publiskiem līgumiem par strīdīgo dokumentu izgatavošanu. Proti, nav šaubu, ka attiecīgie publiskie līgumi i) neattiecas uz pakalpojumiem, nozarēm un situācijām, attiecībā uz kurām Direktīvas 2014/24 7.–12. pantā ir paredzēti izņēmumi, un ii) to vērtība nav mazāka par šīs direktīvas 4. pantā noteiktajām robežvērtībām. Turklāt Direktīvas 2014/24 15. panta 1. punktā ir precizēts, ka šī direktīva principā ir piemērojama tādu publisku līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanai, "ko rīko aizsardzības un drošības jomā".

36. Tomēr Polijas valdība apgalvo, ka šādu līgumu slēgšanas tiesības varēja piešķirt, neizmantojot Direktīvā 2014/24 noteiktās procedūras, jo dažas no tās 15. panta 2. un 3. punktā paredzētajām atkāpēm ir piemērojamas šajā lietā.

37. Turpmākajās iedaļās vispirms izklāstīšu attiecīgo analītisko sistēmu (1) un pēc tam izvērtēšu pušu argumentus pret šo sistēmu (2). Mans secinājums būs tāds, ka strīdīgais valsts tiesiskais regulējums tā pašreizējā redakcijā nevar tikt uzskatīts par tādu, kas pilnībā ietilpst šajos secinājumos aplūkoto atkāpju piemērošanas jomā, un tādējādi tas pārkāpj Direktīvas 2014/24 noteikumus (3).

1. Attiecīgā analītiskā sistēma

a) Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkts un LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunkts

38. Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā ir paredzēti četri gadījumi, kādos šo direktīvu "nepiemēro". Šīs atkāpes no direktīvas piemērošanas, kuras visas attiecas uz iepirkuma procedūrām, kas saistītas ar "aizsardzības un drošības" jomu, kā tas skaidri norādīts šī noteikuma virsrakstā [5], ir izklāstītas turpmāk.

39. Pirmkārt, saskaņā ar Direktīvas 2014/24 15. panta 2. punkta pirmo daļu šo direktīvu nepiemēro publiskiem līgumiem, "ciktāl dalībvalsts būtisko drošības interešu aizsardzību nevar nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem". Otrkārt, saskaņā ar 15. panta 2. punkta otro daļu šo direktīvu nepiemēro, "ciktāl šīs direktīvas piemērošanas dēļ dalībvalstij būtu pienākums sniegt informāciju, kuras izpaušanu tā uzskata par savu būtisko drošības interešu apdraudējumu". Treškārt, 15. panta 3. punktā ir paredzētas divas papildu situācijas, nosakot, ka direktīva nav piemērojama, ja i) "publiskais līgums ir "pasludināts par slepenu" vai ii) tam "jāpiemēro īpaši drošības pasākumi saskaņā ar dalībvalstī spēkā esošiem normatīviem un administratīviem aktiem". Turklāt saskaņā ar šo punktu tas ir iespējams tikai ar nosacījumu, ka "dalībvalsts ir noteikusi, ka tās attiecīgās būtiskās intereses nevar nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem".

40. Ņemot to vērā, vēlos arī norādīt, ka LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunkts, šķiet, attiecībā uz šajā tiesvedībā aplūkoto situāciju nepievieno nekādu papildu (vai patstāvīgu) atkāpi. Proti, Direktīvas 2014/24 15. panta 2. punkta otrā daļā ir ietverta tieša atsauce uz LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu [6], un abi noteikumi ir formulēti ļoti līdzīgi. Tādējādi, manuprāt, ar pirmo minēto tiesību normu pēdējā minētajā tiesību normā noteiktais princips tiek piemērots jomā, ko regulē Direktīva 2014/24. Līdz ar to, tiklīdz pušu argumenti ir izvērtēti, ņemot vērā šīs direktīvas noteikumus, manuprāt, nav nepieciešams veikt atsevišķu un neatkarīgu izvērtējumu saskaņā ar LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu [7]. Šajā ziņā tostarp piebildīšu, ka lietas dalībnieku argumenti, šķiet, atbilst šādai pieejai.

41. Polijas valdība atsaucas uz trim atkāpēm, kas paredzētas Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā, t.i., uz visām, izņemot to, kas attiecas uz slepeniem līgumiem (turpmāk tekstā – "aplūkotās atkāpes"). Tomēr ne rakstveidā, ne mutvārdu paskaidrojumos šī valdība nav izvirzījusi

[5] Tāpat arī Direktīvas 2014/24 apakšiedaļas, kurā ietverts 15. pants, virsraksts ir "Ar aizsardzības vai drošības aspektiem saistīts iepirkums".

[6] Vēl viena atsauce uz šo Līguma noteikumu ir atrodama direktīvas 1. panta 3. punktā.

[7] Pēc analoģijas skat. ģenerāladvokātes J. Kokotes [*J. Kokott*] secinājumus lietā Komisija/Austrija (Valsts spiestuve) (C-187/16, EU:C:2017:578, 43. un 45. punkts; turpmāk tekstā – "secinājumi lietā Komisija/Austrija").

argumentus, kas konkrēti attiektos uz vienu vai otru no šīm atkāpēm, arī Komisijas argumenti šajā ziņā nav konkrētāki, un tas liek man domāt, ka abas puses vismaz principā piekrīt, ka visu trīs aplūkoto atkāpju analīzes sistēma ir lielā mērā analoga.

42. Man ir tāds pats viedoklis. Neraugoties uz dažām tekstuālām atšķirībām starp atsevišķiem Direktīvas 2014/24 15. panta punktiem vai punktu daļām [8] un terminoloģiju, kas var šķist mulsinoša [9], tiem ir vieni un tie paši galvenie elementi un tādējādi no Tiesas tiek prasīts salīdzinoši līdzīgs novērtējums.

b) Aplūkoto atkāpju tvērums

43. Aplūkotās atkāpes būtībā ļauj jebkurai dalībvalstij izslēgt noteiktu pakalpojumu iepirkumu no Direktīvā 2014/24 noteiktajām procedūrām, ja ir izpildīti šādi nosacījumi: i) aizsargātās sabiedrības intereses attiecas uz šīs dalībvalsts "drošības interesēm", ii) šīs intereses var tikt uzskatītas par "būtiskām", iii) attiecīgās direktīvas piemērošana, pēc šīs dalībvalsts domām, varētu apdraudēt šo interešu aizsardzību un iv) šo interešu aizsardzību nevar nodrošināt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem.

44. Tagad mēģināšu precizēt šo nosacījumu nozīmi.

1) Jēdziens "būtiskas drošības intereses"

45. Attiecībā uz i) un ii) nosacījumu katrai dalībvalstij ir jānosaka konkrētas sabiedrības intereses, kas veido tās "būtiskās drošības intereses" [10]. Tomēr tajā pašā laikā dalībvalstu rīcības brīvība šajā ziņā nevar būt neierobežota, jo pretējā gadījumā jēdzieniem *būtisks* un *drošība* tiktu liegta jebkāda praktiska iedarbība.

46. Varu piekrist, ka precīzi un izsmeļoši definēt "drošību" ir neiespējams uzdevums. Tas, ko faktiski aptver šis jēdziens, manuprāt, ir atkarīgs no daudziem faktoriem, kuri dažādās dalībvalstīs un arī laika gaitā var atšķirties. Tas pats attiecas uz precizējumu, ka dalībvalstu aizsargātajām ar drošību saistītajām interesēm jābūt "būtiskām". Šis apzīmējums prasa izvērtējumu, kas vismaz zināmā mērā ir subjektīvs: daudz kas ir atkarīgs no vēsturiskiem, politiskiem un ģeopolitiskiem apsvērumiem, kuri dažādās valstīs var atšķirties [11].

[8] Piemēram, it īpaši tas, ka Direktīvas 2014/24 15. panta 2. punkta otrajā daļā atšķirībā no tās 15. panta 2. punkta pirmās daļas un 15. panta 3. punkta nav skaidri prasīts, lai nepastāvētu tikpat efektīvi "mazāk ierobežojoši pasākumi". Tomēr šādas prasības neesamība, manuprāt, nav būtiska, jo tā katrā ziņā izriet no samērīguma principa.

[9] Direktīvas 2014/24 15. panta 2. punkta otrā daļa sākas ar vārdu "turklāt", kas liek domāt, ka šī daļa papildina 2. punkta pirmajā daļā paredzēto. Tomēr man šķiet, ka (plašāk formulētā) situācija, kas paredzēta pirmajā daļā, ietver arī (šaurāk definēto) situāciju, kas paredzēta otrajā daļā.

[10] Šajā nozīmē skat. spriedumu Komisija/Austrija, 75. punkts.

[11] Piemēram, iespējamās enerģētikas krīzes radītos riskus, iespējams, var uzskatīt par "būtiskām drošības interesēm" valstī, kas ir nozīmīga enerģijas (vai enerģijas ražošanai izmantoto materiālu) importētāja, savukārt valstī, kas ir enerģētiski pašpietiekama, tie par tādiem var nebūt uzskatāmi. Skat., piemēram, spriedumu, 1984. gada 10. jūlijs, *Campus Oil* u.c. (72/83, EU:C:1984:256, 34. un 35. punkts). Vēl jo vairāk tas attiecas uz pašreizējo ģeopolitisko situāciju.

47. Tomēr, ja vien Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā paredzētie nosacījumi netiek reducēti tikai līdz formalitātei, Tiesai ir jābūt iespējai pārbaudīt, vai dalībvalsts, atsaucoties uz aplūkotajām atkāpēm, nav pārsniegusi savu rīcības brīvību [12] tādā ziņā, ka izslēgšana no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas ir paredzēta tādu interešu aizsardzībai, kas vai nu nav saistītas ar drošību, vai ir tikai minimāli saistītas ar drošību [13].

48. Šajā ziņā uzskatu, ka jēdziens "drošība", kas minēts gan Direktīvas 2014/24 15. pantā, gan LESD 346. pantā, atbilst jēdzieniem "sabiedriskā drošība" [14] un "valsts drošība" [15], kuri atrodami vairākās Savienības tiesību normās un lielā mērā pārklājas ar – bet, iespējams, ir plašāki par – jēdzienu "iekšējā drošība" [16], kas minēts vairākās citās Savienības tiesību normās.

49. Kā Tiesa ir norādījusi attiecībā uz jēdzienu "valsts drošība", to veido "primārās intereses aizsargāt valsts pamatfunkcijas un sabiedrības pamatintereses, [un tā] ietver tādu darbību novēršanu un apkarošanu, kas var nopietni destabilizēt valsts konstitucionālās, politiskās, ekonomiskās vai sociālās pamatstruktūras un it īpaši tieši apdraudēt pašu sabiedrību, iedzīvotājus vai valsti" [17]. Citiem vārdiem – šis termins attiecas uz jautājumiem, kas saistīti ar dalībvalsts iestāžu vai iedzīvotāju *drošību* pret noteikta nozīmīguma apdraudējumiem, kuri izriet no apstākļiem, kas var būt iekšēji (organizētā noziedzība, nemieri utt.) vai ārēji (izlūkošana vai pretizlūkošana, kiberkarš utt.). Šādi draudi var būt specifiski šai valstij (piemēram, paramilitāras vai bruņotas nacionālistu grupas) vai globāla rakstura (piemēram, nāvējoša pandēmija), cilvēka (kodolkatastrofas, ekoloģiskās katastrofas, terorakti u.c.) vai dabas (zemestrīces, cunami, plūdi u.c.) izraisīti.

50. Savukārt jēdziens "būtisks" neizbēgami nozīmē zināmu *selektivitāti* attiecībā uz sabiedriskajām funkcijām un interesēm, uz kurām (pat ja tās ir saistītas ar drošību) var attiecināt aplūkotās atkāpes. Pēc manām domām, šis termins ir jāinterpretē tā, ka tas ierobežo šīs atkāpes, attiecinot tās tikai uz dalībvalstu drošības politikas galvenajiem elementiem, izslēdzot jautājumus, kas *tikai netieši* vai *vāji* ir saistīti ar sabiedrisko drošību [18].

51. Lai būtu skaidrs, man nav šaubu, ka dažādas situācijas, kas saistītas, piemēram, ar sabiedrības veselību, vides aizsardzību, privātumu, valsts finansēm utt., ja tās ir sistēmiskas vai plaša mēroga situācijas, iespējams, varētu uzskatīt par tādām, kas rada arī sabiedrības drošības jautājumus. Tomēr es ļoti vilcinātos atbalstīt Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkta interpretāciju, kuras rezultātā tiktu paplašināta tajā paredzēto atkāpju piemērošanas joma, pārsniedzot intereses, kuras, ja tās tiek skartas, rada tūlītēju un acīmredzamu ietekmi uz dalībvalsts iestāžu vai iedzīvotāju drošību.

52. Šāda pieeja, šķiet, atbilst interpretācijas principam, saskaņā ar kuru izņēmumi no vispārpiemērojamām Savienības tiesību normām, tādi kā šajā lietā, ir interpretējami šauri [19].

[12] Līdzīgi – skat. ģenerāladvokāta G. Kosmas [*G. Cosmas*] secinājumus lietā *Albore* (C-423/98, EU:C:2000:158, 58. punkts).

[13] Šajā nozīmē skat. ģenerāladvokāta D. Ruisa-Harabo Kolomera [*D. Ruiz-Jarabo Colomer*] secinājumus lietā Komisija/Vācija (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 un C-239/06, EU:C:2009:76, 129.–133. punkts).

[14] LESD 36., 45., 52., 65. un 202. pants.

[15] LES 4. panta 2. punkts.

[16] LESD 71., 72. un 276. pants.

[17] Spriedums, 2020. gada 6. oktobris, *La Quadrature du Net* u.c. (C-511/18, C-512/18 un C-520/18, EU:C:2020:791, 135. punkts).

[18] Skat. piemēram, LES 4. panta 2. punktu, kurā ir minētas "valstu *galvenās* funkcijas, tostarp nodrošinot valsts teritoriālo integritāti, uzturot likumību un kārtību un aizsargājot valsts drošību". Mans izcēlums.

[19] Skat. spriedumu Komisija/Austrija, 77. punkts un tajā minētā judikatūra.

2) Kaitējums

53. Attiecībā uz šo secinājumu 43. punktā minēto iii) nosacījumu, pamatojoties uz pašu Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkta formulējumu, būtu jāsniedz trīs apsvērumi.

54. Pirmkārt, no šīs tiesību normas teksta, kurā uzsvērta dalībvalsts rīcības brīvība ("uzskata", "ir noteikusi"), ir skaidrs, ka dalībvalstij nav jāsniedz pozitīvi un neapstrīdami pierādījumi tam, ka Direktīvas 2014/24 piemērošana attiecībā uz noteiktiem publiskiem līgumiem faktiski kaitētu tās būtisko drošības interešu aizsardzībai. Ir pietiekami, ka dalībvalsts, pamatojoties uz konkrētiem un ticamiem elementiem, paskaidro [20], kāpēc tai ir pamatots iemesls uzskatīt [21], ka publiskā iepirkuma normu piemērošana attiecībā uz noteiktiem publiskiem līgumiem varētu apdraudēt [22] tās būtiskās drošības intereses.

55. Otrkārt, no iepriekš minētā izriet arī tas, ka drošības interešu apdraudējumam, uz kuru atsaucas dalībvalsts, nav jābūt faktiskam vai droši zināmam: manuprāt, var pietikt ar potenciālajiem riskiem [23]. Tomēr šie riski nevar būt tikai spekulatīvi vai hipotētiski, tiem ir jābūt *reāliem*.

56. Treškārt, no Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkta teksta ("aizsardzību nevar nodrošināt", "izpaušanu [..] par [..] apdraudējumu", "attiecīgās [..] intereses nevar nodrošināt") arī izriet, ka (faktiskam vai potenciālam) drošības apdraudējumam ir jābūt ar noteiktu minimālu smaguma pakāpi. Manuprāt, ir grūti pieņemt, ka šīs normas saturs attiektos uz notikumiem vai situācijām, kas sava ierobežotā mēroga, apmēra un ietekmes dēļ nerada *pietiekami nopietnus* draudus dalībvalsts iestāžu pienācīgai darbībai un tās iedzīvotāju vispārējai labklājībai [24].

57. Šie ir elementi, kurus, manuprāt, var pakļaut tiesas kontrolei. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru pasākumi, ko dalībvalstis pieņem atbilstoši leģitīmu valsts interešu prasībām, nav pilnībā izslēgti no Savienības tiesību piemērošanas tikai tā iemesla dēļ, ka tie tiek īstenoti tostarp sabiedriskās drošības interesēs [25]. It īpaši ne Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkts, ne arī LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunkts nevar tikt interpretēti tādējādi, ka tie dalībvalstīm piešķir pilnvaras atkāpties no direktīvas noteikumiem, pamatojoties uz šīm interesēm vien [26].

58. Tomēr, ņemot vērā dalībvalstīm šajā ziņā piešķirto ievērojamo rīcības brīvību [27], manuprāt, Tiesas kontroles standartam ir jābūt saprātīguma vai ticamības kritērijam [28].

[20] Uzsverot dalībvalstu pienākuma sniegt pamatojumu un pierādījumus šajā ziņā nozīmīgumu, skat. ģenerāladvokāta D. Ruisa-Harabo Kolomera secinājumus lietā Komisija/Vācija (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 un C-239/06, EU:C:2009:76, 131., 142. un 160. punkts), un secinājumus lietā Komisija/Austrija, 48. punkts.

[21] Par nepieciešamību šo jautājumu risināt no dalībvalsts viedokļa pēc analoģijas skat. ģenerāladvokāta F.Dž. Džeikobsa [*F. G. Jacobs*] secinājumus lietā Komisija/Grieķija (C-120/94, EU:C:1995:109, 58. punkts).

[22] Pēc analoģijas skat. spriedumu, 1999. gada 16. septembris, Komisija/Spānija (C-414/97, EU:C:1999:417, 24. punkts).

[23] Šajā nozīmē un pēc analoģijas skat. ģenerāladvokāta Kosmas secinājumus lietā *Albore* (C-423/98, EU:C:2000:158, 31. punkts).

[24] Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2000. gada 13. jūlijs, *Albore* (C-423/98, EU:C:2000:401, 22. punkts), un 2000. gada 14. marts, *Église de scientologie* (C-54/99, EU:C:2000:124, 17. punkts un tajā minētā judikatūra).

[25] Skat. spriedumu Komisija/Austrija, 76. punkts un tajā minētā judikatūra.

[26] Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2020. gada 2. aprīlis, Komisija/Polija, Ungārija un Čehijas Republika (Pagaidu mehānisms starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju pārcelšanai) (C-715/17, C-718/17 un C-719/17, EU:C:2020:257, 145. punkts un tajā minētā judikatūra).

[27] Skat. spriedumu, 2003. gada 30. septembris, *Fiocchi munizioni*/Komisija (T-26/01, EU:T:2003:248, 58. punkts).

[28] Vispārīgāk par šo jautājumu skat. manus secinājumus lietā ECB/*Crédit lyonnais* (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 41.–74. punkts).

3) Pasākuma samērīgums

59. Visbeidzot, šo secinājumu 43. punktā minētais iv) nosacījums ir saistīts ar to, ka nav pieejami "mazāk ierobežojoši pasākumi". Tas nozīmē, ka saskaņā ar samērīguma principu, lai pamatoti atsauktos uz Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā paredzētajām atkāpēm, dalībvalstij ir jāpierāda, ka konkursa procedūru nepiemērošana attiecīgajiem publiskiem līgumiem ir pasākums, kas ir *piemērots* un *nepieciešams*, lai aizsargātu tās būtiskās drošības intereses.

60. Šajā kontekstā var būt nepieciešams precizēt vienu konkrētu aspektu: Polijas valdība apgalvo, ka saskaņā ar attiecīgajām tiesību normām dalībvalstis var brīvi noteikt savu drošības interešu aizsardzības pakāpi tādā līmenī, kādu tās uzskata par vispiemērotāko. Līdz ar to valsts pasākumi, kas pieņemti, lai nodrošinātu minēto aizsardzības līmeni, nevar tikt uzskatīti par nesamērīgiem, izņemot gadījumus, kad pieejamie alternatīvie pasākumi nodrošina šādu aizsardzības līmeni. No tā izrietētu, ka dalībvalsti nevar piespiest piekrist aizsardzības līmenim, kas būtu zemāks par izvēlēto, pamatojoties uz to, ka alternatīvi pasākumi mazāk ierobežotu Savienības iekšējo tirdzniecību.

61. Tiesas sēdes laikā uz jautājumu, vai Komisija piekrīt šim viedoklim, tā atbildēja noliedzoši. Tomēr man šķiet, ka tai ir bijis grūti izskaidrot savas nostājas iemeslus un katrā ziņā tā nenorādīja nevienu ES tiesību aktu normu, kas Eiropas Savienībai dotu pilnvaras pārskatīt dalībvalstu izvēli šajā jomā.

62. Šajā ziņā piekrītu Polijas valdības paustajai nostājai. Ja vien jautājums nav tāda rakstura un apmēra, ka tas ietekmē *Eiropas Savienības* drošību un tādējādi ietilpst kopējās ārpolitikas un drošības politikas jomā [29], Eiropas Savienībai nav īpašas kompetences attiecībā uz *dalībvalstu* valsts/sabiedrisko drošību. Faktiski attiecīgie Līguma noteikumi būtībā ir paredzēti, lai noteiktu Eiropas Savienības rīcības robežas [30] vai nu kopumā, vai tai darbojoties dažās konkrētās jomās (piemēram, iekšējais tirgus [31] un brīvības, drošības un tiesiskuma telpa [32]), ja tas var ietekmēt dalībvalstu drošības intereses. Kā Tiesa ir konsekventi uzsvērusi, no LES 4. panta 2. punkta izriet, ka "valsts drošība paliek vienīgi katras dalībvalsts atbildībā" [33].

c) Pierādīšanas pienākums

63. Atbilstoši pastāvīgajai judikatūrai pienākumu neizpildes procedūras ietvaros atbilstoši LESD 258. pantam Komisijai ir jāpierāda, ka pastāv apgalvotā pienākumu neizpilde. Tai ir jāiesniedz Tiesai vajadzīgā informācija, lai Tiesa varētu pārbaudīt, vai pastāv šī pienākumu neizpilde, turklāt Komisija šajā ziņā nedrīkst pamatoties uz kādu pieņēmumu [34].

[29] Skat. it īpaši LES 24. panta 1. punktu ("Savienības kompetence kopējās ārpolitikas un drošības politikas jautājumos attiecas uz [..] visiem jautājumiem saistībā ar *Savienības drošību*") un LES 42. panta 1. punktu ("*Kopējā drošības* un aizsardzības politika ir kopējās ārpolitikas un drošības politikas sastāvdaļa"). Mans izcēlums.

[30] Kā minēts iepriekš, LES 4. panta 2. punktā tostarp ir noteikts, ka Savienība respektē dalībvalstu valstu galvenās funkcijas, "tostarp nodrošinot valsts teritoriālo integritāti, uzturot likumību un kārtību un *aizsargājot valsts drošību*". Mans izcēlums.

[31] Skat. LESD 36., 45., 52. un 65. pantu.

[32] Skat. LESD 71., 72. un 276. pantu.

[33] Skat. spriedumu, 2022. gada 5. aprīlis, *Commissioner of An Garda Síochána* u.c. (C-140/20, EU:C:2022:258, 57. punkts un tajā minētā judikatūra).

[34] Skat. it īpaši spriedumu, 2018. gada 26. aprīlis, Komisija/Bulgārija (C-97/17, EU:C:2018:285, 69. punkts un tajā minētā judikatūra).

64. Kad Komisija ir iesniegusi pietiekamus pierādījumus, lai pierādītu attiecīgos faktus, atbildētājas dalībvalsts ziņā ir pēc būtības un detalizēti apstrīdēt iesniegto informāciju un izdarītos secinājumus [35]. It īpaši tad, ja dalībvalsts atsaucas uz ES tiesībās paredzēto atkāpi, kā tas ir šajā lietā, šai dalībvalstij ir jāpierāda, ka ir izpildīti attiecīgie nosacījumi [36]. Atbildētājas dalībvalsts pienākums ietver prasību analizēt tās pieņemtā pasākuma piemērotību un samērīgumu, kā arī sniegt konkrētus pierādījumus, kas pamato tās argumentus [37].

65. Tomēr Tiesa piebilda, ka šai dalībvalstij uzliktais pierādīšanas pienākums nevar būt tik apjomīgs, lai tai nāktos pozitīvi pierādīt, ka neviens cits iedomājams pasākums nevarētu ļaut sasniegt sabiedrisko mērķi ar tādiem pašiem nosacījumiem [38]. Tas, manuprāt, nozīmē, ka dalībvalstīm pirms atkāpju no ES tiesību aktiem pieņemšanas ir rūpīgi jāizvērtē iespēja izmantot mazāk ierobežojošus pasākumus [39], taču no tām nevar sagaidīt, ka tās identificēs visus alternatīvos pasākumus, kas hipotētiski varētu būt iespējami, un paskaidros, kāpēc no tiem visiem jāatsakās. Šajā ziņā vēlos piebilst, ka dalībvalstij nevar pieprasīt, lai tā pieņem alternatīvus pasākumus, ja šo pasākumu iespējamība vai efektivitāte ir neskaidra vai ja tie radītu attiecīgajai dalībvalstij nepieņemamu (organizatorisku vai finansiālu) slogu.

66. Pamatojoties uz šo analītisko sistēmu, tagad izvērtēšu lietas dalībnieku argumentu pamatotību.

2. Lietas dalībnieku argumentu analīze

67. Lai noskaidrotu, vai Polijas Republika šajā lietā nav izpildījusi Direktīvā 2014/24 paredzētos pienākumus, pirmkārt, ir jāpārbauda, vai intereses, kuru aizsardzība tika paredzēta ar attiecīgo valsts tiesisko regulējumu, var uzskatīt par "*būtiskām drošības interesēm*" šīs direktīvas 15. panta 2. un 3. punkta izpratnē. Otrkārt, ir jāpārbauda, vai attiecīgajai dalībvalstij bija pamatots iemesls uzskatīt, ka publiskā iepirkuma tiesību normu piemērošana attiecīgajiem publiskiem līgumiem varētu radīt reālus un pietiekami nopietnus draudus sabiedriskajai drošībai. Treškārt, ir jāpārbauda attiecīgo valsts tiesību aktu samērīgums.

68. Tomēr šajā posmā ir lietderīgi izteikt dažus ievada apsvērumus.

a) Ievada apsvērumi

69. Jau pašā sākumā ir jākonstatē, ka tiesisko izvērtējumu šajā lietā brīžiem diezgan sarežģī tas, ka abas puses savus argumentus lielākoties ir attīstījušas diezgan vispārīgi, savukārt strīdīgajā valsts tiesiskajā regulējumā – kā pamatoti norāda Komisija – no publiskā iepirkuma normu piemērošanas ir izslēgti līgumi par diezgan plaša un daudzveidīga dokumentu un citu priekšmetu klāsta izgatavošanu.

[35] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2021. gada 24. jūnijs, Komisija/Spānija (Donjanas dabas teritorijas noplicināšanās) (C-559/19, EU:C:2021:512, 47. punkts un tajā minētā judikatūra).

[36] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 21. janvāris, Komisija/Kipra (C-515/14, EU:C:2016:30, 54. punkts un tajā minētā judikatūra).

[37] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2014. gada 23. janvāris, Komisija/Beļģija (C-296/12, EU:C:2014:24, 33. punkts un tajā minētā judikatūra).

[38] Skat. spriedumu, 2019. gada 29. jūlijs, Komisija/Austrija (Civilinženieri, patentu pilnvarotie un veterinārārsti) (C-209/18, EU:C:2019:632, 82. punkts un tajā minētā judikatūra).

[39] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 21. decembris, Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, 140. punkts un tajā minētā judikatūra).

70. Nedomāju, ka šie dokumenti un priekšmeti šīs tiesvedības vajadzībām var tikt uzskatīti par viendabīgas grupas objektiem. Tajos nav līdzīgas informācijas, un tie nepilda tādu pašu funkciju. Vismaz zināmā mērā tie arī tiek izgatavoti no atšķirīgiem materiāliem un ar atšķirīgām metodēm. Iemesli, kuru dēļ šie dokumenti ir tikuši izslēgti no publiskā iepirkuma normu piemērošanas, ir dažādi, un nav noliedzams, ka to sensitivitātes pakāpe, kā arī spēja ietekmēt Polijas Republikas drošības intereses atšķiras – pat būtiski.

71. Tāpēc nav nemaz pārsteidzoši, ka bieži vien vienas puses izvirzītajiem argumentiem ir zināms spēks, taču tikai attiecībā uz *dažiem* no strīdīgajiem dokumentiem. Manuprāt, šī neatbilstība starp pušu juridiskajiem argumentiem un faktisko situāciju būtiski ietekmē juridisko novērtējumu, kas šajā lietā ir jāveic Tiesai, un it īpaši veidu, kādā šis strīds var tikt izšķirts. Pie šī jautājuma atgriezīšos šo secinājumu beigās.

b) Būtisku drošības interešu aizsardzība

72. Polijas valdība apgalvo, ka attiecīgo dokumentu izgatavošana ir darbība, kas var ietekmēt tās būtiskās drošības intereses Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkta izpratnē. Būtībā Polijas valdības galvenais arguments ir divējāds. Pirmkārt, tā atsaucas uz nepieciešamību nodrošināt to dokumentu piegādes nepārtrauktību, kas nepieciešami, lai nodrošinātu valsts pārvaldes pareizu un nepārtrauktu darbību. Otrkārt, tā uzsver, ka attiecīgo dokumentu izgatavošanas darbība prasa izmantot konfidenciālu (vai slepenu) informāciju, kas nedrīkst tikt izpausta nepiederošām personām, kā arī īpašas tehnoloģijas un zinātību, ko šādas personas nedrīkst iegūt. Šajā ziņā Polijas valdība atsaucas uz drošības apdraudējumiem, ko rada tādas parādības kā kiberkarš, terorisms, organizētā noziedzība, cilvēku tirdzniecība un migrantu kontrabanda.

73. Uzskatu, ka dalībvalsts rīcības brīvības robežās ir uzskatīt, ka dokumentu piegādes nepārtrauktības nodrošināšana, kas nepieciešama tās administratīvā mehānisma pienācīgai darbībai, ir viena no tās būtiskajām drošības interesēm. Tāpat man nav grūti piekrist Polijas valdībai, ka cīņa pret kiberkaru, terorismu, organizēto noziedzību, cilvēku tirdzniecību un migrantu kontrabandu ne tikai ietilpst jēdzienā "valsts/sabiedriskā drošība", bet to var uzskatīt arī par Polijas drošības politikas galveno un līdz ar to "būtisku" sastāvdaļu.

74. Tomēr jānorāda, ka gan savos rakstveida apsvērumos, gan tiesas sēdē tika izvirzīts jautājums par to, vai atsevišķu konkrētu dokumentu izslēgšana no publiskā iepirkuma normu piemērošanas jomas patiešām bija saistīta ar iepriekš minēto draudu apkarošanu. Man šķiet, ka Polijas valdības atbildes šajā jautājumā bija diezgan neskaidras un galu galā tā atsaucās uz citiem mērķiem, kurus varētu sasniegt ar attiecīgajiem izņēmumiem. Tā it īpaši norādīja uz šādām vispārējām interesēm: i) patērētāju un sabiedrības veselības aizsardzība attiecībā uz atļaujām strādāt par ārstu vai zobārstu, ii) valsts kases aizsardzība attiecībā uz akcīzes nodokļa markām, iii) transportlīdzekļu drošības garantēšana attiecībā uz dokumentiem, kas saistīti ar to stāvokli, un iv) sabiedrības uzticības nodrošināšana vēlēšanu rezultātiem attiecībā uz vēlēšanu zīmēm un hologrāfiskajām zīmēm vēlētāja apliecībās.

75. Lai gan piekrītu, ka sabiedrības uzticības nodrošināšana vēlēšanu godīgumam var tikt uzskatīta par vienu no būtiskām dalībvalsts drošības interesēm, argumentus, kurus Polijas valdība izvirzījusi attiecībā uz citām šo secinājumu iepriekšējā punktā minētajām interesēm, neuzskatu par pārliecinošiem. Kā jau minēts, var būt apstākļi, kuros draudus sabiedrības veselībai var uzskatīt par tādiem, kas ietekmē būtiskas drošības intereses. Neizslēdzu arī, ka izteiktos izņēmuma apstākļos valsts finanšu apdraudējums var būt tik liels un nopietns, ka to var uzskatīt

par tādu, kas ietekmē dalībvalsts būtiskas drošības intereses[40]. Tomēr nav viegli iedomāties apstākļus, kādos patērētāju aizsardzības vai ceļu satiksmes drošības jautājumi atbilstu jēdzienam "būtiskas drošības intereses".

76. Tomēr, neraugoties uz iepriekš minēto, nesaskatu – un Polijas valdība arī nav minējusi – nevienu konkrētu apdraudējumu vai risku sabiedrības veselībai, patērētāju aizsardzībai, ceļu satiksmes drošībai un valsts finansēm, kas šajā gadījumā varētu sasniegt minimālo smaguma slieksni, kāds nepieciešams, lai šos aspektus ticami uzskatītu par "būtiskām drošības interesēm". Piemēram, tikai šīs valdības apgalvotie fakti, ka viltotu medicīnisko sertifikātu pastāvēšana nozīmētu, ka dažas personas ārstētu personas bez atbilstošas medicīniskās kvalifikācijas un ka viltotu akcīzes nodokļa marku pastāvēšana radītu zaudējumus Polijas Valsts kasei, manuprāt, ir acīmredzami nepietiekami, lai attaisnotu Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā paredzēto atkāpju piemērošanu.

77. Starp strīdīgajiem dokumentiem ir arī tādi, attiecībā uz kuriem Polijas valdība nav paskaidrojusi loģisku saistību ar tās drošības interešu aizsardzību. Arī es attiecībā uz šiem dokumentiem neredzu šādu acīmredzamu saistību. Minēsim tikai dažus no tiem: ceļu satiksmes noteikumos minētie oficiālās reģistrācijas zīmogi un tehniskās kontroles uzlīmes, jūrnieku grāmatiņas, dokumenti, kas saistīti ar civilstāvokļa aktu reģistriem, izpildraksti, tiesu vai tiesu amatpersonu izdoti spriedumi vai rīkojumi, gaisa kuģu apkalpes locekļu apliecības, invaliditāti apliecinošas kartes, autovadītāja apliecības, transportlīdzekļu grāmatiņas, tahogrāfa kartes un dažu valsts amatpersonu, piemēram, nodokļu un muitas ierēdņu vai ceļu policijas inspektoru, dienesta apliecības.

78. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka Polijas Republika šajā lietā var pamatoti atsaukties uz aplūkotajām atkāpēm, ciktāl izslēgšana no publiskā iepirkuma normu piemērošanas ir vērsta uz to, lai: i) aizsargātu šo dalībvalsti no kiberdraudiem, terorisma, organizētās noziedzības, cilvēku tirdzniecības un migrantu kontrabandas, ii) nodrošinātu sabiedrības uzticību vēlēšanu rezultātiem un iii) nodrošinātu valsts pārvaldes darbībai nepieciešamo dokumentu piegādi. Turpretī uzskatu, ka citi apgalvotie riski Polijas Republikas drošībai, piemēram, sabiedrības veselībai, patērētāju aizsardzībai, ceļu satiksmes drošībai un valsts finansēm, nav tādi, kas attaisnotu aplūkoto atkāpju piemērošanu.

c) Kaitējums drošības interesēm

79. Attiecībā uz kaitējuma attiecīgajām drošības interesēm rašanās varbūtību un nopietnību uzskatu, ka Polijas valdība var pamatoti uzskatīt, ka attiecīgo dokumentu izgatavošana, ja to uzticētu uzņēmumam, kas neatbilst augstiem drošības standartiem, varētu radīt reālus un ievērojamus draudus tās būtiskajām drošības interesēm.

80. Dažos apstākļos kaitējums, kas varētu rasties no informācijas noplūdes, varētu būt, kā apgalvo Polijas valdība un atzīst Komisija, teju neatgriezenisks. Kaitējums patiešām varētu būt ilgstošs un grūti novēršams: viltotie dokumenti kādu laiku varētu turpināt cirkulēt, turklāt viegli varētu tikt iegūti jauni dokumenti. Nevar izslēgt, ka ārkārtējos apstākļos var būt nepieciešamas noteiktas izmaiņas procedūrās un metodēs, ko izmanto, lai izdotu dažus no attiecīgajiem dokumentiem, ar mērķi izvairīties no lielākiem apdraudējumiem nākotnē.

[40] Judikatūra šajā jautājumā ir ļoti ierobežota: ekonomiskās intereses principā nav būtiskas drošības intereses. Šajā nozīmē skat. spriedumu, 1999. gada 16. septembris, Komisija/Spānija (C-414/97, EU:C:1999:417, 22. punkts).

81. Tomēr man ir šaubas, vai iespējamie traucējumi, kas varētu rasties katra attiecīgā sarakstā iekļautā dokumenta izgatavošanā, varētu tikt uzskatīti par pietiekami nopietniem draudiem Polijas valsts pārvaldes pienācīgai darbībai. Uz nepieciešamību nodrošināt piegādes nepārtrauktību, manuprāt, var pamatoti atsaukties tikai attiecībā uz tiem dokumentiem, kas ir absolūti nepieciešami un neaizstājami administrācijas mehānismam saistībā ar būtiskām valsts funkcijām tādā ziņā, ka pat salīdzinoši neliela kavēšanās šo dokumentu piegādē nebūtu pieļaujama. Man šķiet, ka vairums strīdīgo dokumentu neatbilst šiem kritērijiem.

d) Par samērīguma principu

82. Treškārt, ir jānosaka, vai Polijas valdības lēmums izslēgt attiecīgos publiskos līgumus no publiskā konkursa normu piemērošanas ir saderīgs ar samērīguma principu. Tomēr, ņemot vērā pašu attiecīgo noteikumu formulējumu [41], lai respektētu dalībvalstu kompetenci valsts/sabiedriskās drošības jomā, man šķiet, ka ir pamatota tikai divpakāpju samērīguma pārbaude [42]. Tas nozīmē, ka Tiesai ir tikai jāpārbauda, vai attiecīgais valsts tiesiskais regulējums ir piemērots izvirzītā mērķa sasniegšanai un nepārsniedz to, kas tam noteikti nepieciešams.

1) Pasākuma piemērotība

83. Vispirms – attiecībā uz izslēgšanas piemērotību noteiktā mērķa sasniegšanai novērtējums var būt samērā vienkāršs: manuprāt, ir diezgan acīmredzams, ka strīdīgo dokumentu izgatavošanas centralizācija vienā subjektā, kas pilnībā pieder valstij, ko tieši kontrolē valsts un kas darbojas Polijas teritorijā, var samazināt risku, ka i) nepiederošam personālam varētu būt piekļuve konfidenciāliem materiāliem un konfidenciālai (vai slepenai) informācijai un tādējādi tas varētu viltot attiecīgos dokumentus vai pārņemt šim nolūkam nepieciešamo tehnoloģiju un zinātību [43], un ii) uzņēmums varētu nonākt finansiālās grūtībās, kas varētu apdraudēt strīdīgo dokumentu piegādes nepārtrauktību.

84. Proti, valsts iestādes var iejaukties, un, iespējams, pieņemt gala lēmumu attiecībā uz visām galvenajām izvēlēm (darbības, tirdzniecības, tehniskajām, cilvēkresursu izvēlēm u.c.), ko izdara attiecīgais uzņēmums. Uzraudzības pilnvaras (piemēram, attiecībā uz uzņēmuma telpām vai uzņēmuma personālu) vajadzības gadījumā var īstenot arī, izmantojot policijai piešķirtās pilnvaras. Tas, ka līgumslēdzējs pilnībā pieder Valsts kasei (un ka valsts tiesību aktos ir paredzēti zināmi ierobežojumi attiecībā uz tā akciju pārdošanu), arī nodrošina, ka īpašumtiesības uz līgumslēdzēju nevar "nonākt nepareizās rokās", kas potenciāli varētu notikt attiecībā uz uzņēmumiem, kuru akcijas publiski tirgo biržās. Turklāt valsts kontrolei būtu jāļauj kompetentajām iestādēm vieglāk un ātrāk konstatēt uzņēmuma finansiālo grūtību situācijas un tādējādi savlaicīgi pieņemt atbilstošus tiesiskās aizsardzības pasākumus.

85. Tādējādi šķiet, ka attiecīgais valsts tiesiskais regulējums var sniegt nozīmīgu ieguldījumu Polijas Republikas norādīto drošības interešu aizsardzībā.

[41] Skat. šo secinājumu 8. un 59. punktu.

[42] Pilnīga samērīguma pārbaude liktu Tiesai pārbaudīt, vai valsts pasākums nodrošina taisnīgu līdzsvaru starp attiecīgajām interesēm: intereses, ko valsts tiecas sasniegt ar attiecīgo pasākumu, un ar to nelabvēlīgi skarto personu intereses. Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 6. oktobris, Komisija/Ungārija (Augstākā izglītība) (C-66/18, EU:C:2020:792, 178. un 179. punkts, kā arī tajos minētā judikatūra).

[43] Līdzīgi skat. arī secinājumus lietā Komisija/Austrija, 56. punkts.

2) Par pasākuma nepieciešamību

86. Otrais aspekts, proti, pasākuma nepieciešamība, manuprāt, rada sarežģītākus jautājumus.

87. Izšķirošais jautājums ir, vai Polijas valdība ir pierādījusi, ka aplūkoto atkāpju piemērošana bija *nepieciešama*, lai aizsargātu tās būtiskās drošības intereses. Šim nolūkam šai valdībai bija jāpierāda, ka šādu interešu aizsardzība *nevarēja tikt nodrošināta* konkursa procedūrā, kā to paredz Direktīva 2014/24/EK [44].

88. Šajā kontekstā ir jāņem vērā, ka saskaņā ar to, ko šajā tiesvedībā apgalvoja Polijas valdība, šīs valdības izvēlētais attiecīgo interešu aizsardzības līmenis ir īpaši augsts. Tas ir elements, kas, kā minēts šo secinājumu 60.–62. punktā, ir jāņem vērā, novērtējot mazāk ierobežojošu pasākumu pastāvēšanu.

89. Komisija būtībā uzskata, ka stingru tehnisko specifikāciju (saskaņā ar Direktīvas 2014/24 42. pantu [45]) un atlases kritēriju (saskaņā ar Direktīvas 2014/24 58. pantu [46]) apvienojums būtu tikpat efektīvs Polijas valdības norādīto interešu aizsardzībai kā izslēgšana no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas. Komisija norāda arī uz noteikumiem, kas līgumslēdzējām iestādēm īpašos apstākļos ļauj grozīt publiskus līgumus (Direktīvas 2014/24 72. pants [47]) un tos izbeigt (Direktīvas 2014/24 73. pants [48]).

90. Uzskatu, ka šis Komisijas arguments zināmā mērā ir pamatots. Attiecībā uz piegādes nepārtrauktības nodrošināšanu patiešām nav pamata uzskatīt, ka privātie uzņēmumi pēc definīcijas piedāvātu zemākas garantijas. Kā tiesas sēdē apstiprināja Polijas valdība, *PWPW* ir "valsts akciju sabiedrība", proti, komercsabiedrība, kuras atbildības ir ierobežota, un tā vismaz formāli neatšķiras no daudziem citiem privātiem uzņēmumiem. Tādējādi šī sabiedrība var saskarties ar finansiālām grūtībām un, ja tās finansiālais stāvoklis būtiski pasliktināsies, pat bankrotēt.

91. Protams, saprotu, ka Polijas valdība darītu visu iespējamo, lai saglabātu šīs sabiedrības finansiālo dzīvotspēju un vajadzības gadījumā pasargātu to no bankrota procedūras. Tomēr, kā Komisija pamatoti norāda, valdības iespējas to darīt var būt ierobežotas. Tostarp varētu būt piemērojami Savienības tiesību normas par valsts atbalsta kontroli. Šajā kontekstā nevajadzētu aizmirst, ka *PWPW* darbojas dažādās jomās (grafiskais dizains, dažādu dokumentu izgatavošana un personalizācija, IT risinājumu piedāvāšana u.c.) un ģeogrāfiskajos tirgos (gan Eiropas Savienībā, gan ārpus tās), kur tā konkurē ar citiem uzņēmumiem.

44 Šajā nozīmē skat. spriedumu Komisija/Austrija, 78. un 79. punkts un tajos minētā judikatūra.

45 Proti, Direktīvas 2014/24 42. panta 1. punktā ir noteikts: "Tehniskās specifikācijas [..] izklāsta iepirkuma procedūras dokumentos. Tehniskās specifikācijas nosaka būvdarbu, pakalpojuma vai piegādes nepieciešamos raksturlielumus."

46 Direktīvas 2014/24 58. panta "Atlases kritēriji" 1. punktā ir noteikts, ka atlases kritēriji var attiekties uz: a) atbilstību profesionālās darbības veikšanai; b) saimniecisko un finansiālo stāvokli; un c) tehniskām un profesionālām spējām. Minētās tiesību normas 3. punktā ir noteikts, ka "attiecībā uz saimniecisko un finansiālo stāvokli līgumslēdzējas iestādes var noteikt prasības, kas nodrošina, ka ekonomikas dalībniekiem ir saimnieciskās un finansiālās spējas, kas vajadzīgas līguma izpildei". Savukārt šīs tiesību normas 4. punktā ir noteikts, ka "attiecībā uz tehniskajām un profesionālajām spējām līgumslēdzējas iestādes var noteikt prasības, kas nodrošina, ka ekonomikas dalībnieku rīcībā ir cilvēkresursi un tehniskie resursi, un pieredze, kas vajadzīgi, lai pildītu līgumu saskaņā ar atbilstīgu kvalitātes standartu. Līgumslēdzējas iestādes var jo īpaši prasīt, lai ekonomikas dalībniekiem būtu pietiekams pieredzes līmenis, ko pierāda atbilstīgas atsauksmes par iepriekšējos gados pildītajiem līgumiem."

47 Saskaņā ar Direktīvas 2014/24 72. panta 1. punkta c) apakšpunktu līgumus un pamatnolīgumus bez jaunas iepirkuma procedūras citastarp var grozīt, ja ir izpildīti vairāki kumulatīvi nosacījumi. Viens no šādiem nosacījumiem (skat. i) punktu) ir, ka "izmaiņas ir vajadzīgas tādu apstākļu dēļ, ko rūpīga līgumslēdzēja iestāde nevarēja paredzēt".

48 Direktīvas 2014/24 73. pants attiecas uz apstākļiem, kādos līgumslēdzējām iestādēm ir iespēja izbeigt publisku līgumu tā darbības laikā.

92. Pēc manām domām, varētu viegli paredzēt vairākus pasākumus, lai mazinātu Polijas valdības apgalvotos piegādes nepārtrauktības riskus. Piemēram, nekas šai valdībai neliedz pieprasīt, lai konkursa pretendenti/uzņēmēji citastarp i) atbilstu stingriem finanšu kritērijiem, lai piedalītos konkursā, ii) periodiski nosūtītu detalizētus finanšu pārskatus un ziņojumus, lai administrācija varētu uzraudzīt uzņēmuma "veselību", un iii) bankrota gadījumā (vai gadījumā, ja rodas nespēja pienācīgi izpildīt līgumu) apņemtos nodot ražošanas darbību.

93. Tādēļ uzskatu, ka aplūkotie valsts tiesību akti, ciktāl to mērķis ir nodrošināt attiecīgo dokumentu piegādes nepārtrauktību, pārsniedz to, kas nepieciešams, lai nodrošinātu Polijas valdības norādīto būtisko drošības interešu aizsardzību. Šo pašu interešu aizsardzības līmeni varētu nodrošināt arī tad, ja attiecīgo dokumentu izgatavošana tiktu uzticēta vienam vai vairākiem uzņēmumiem konkursa kārtībā.

94. Turpretim man šķiet, ka Komisijas ierosinātie pasākumi nav tik efektīvi kā izslēgšana no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas, ņemot vērā nepieciešamību novērst informācijas vai tehnoloģiju noplūdi. Citiem vārdiem – šie alternatīvie pasākumi, manuprāt, nesasniegtu tādu pašu aizsardzības pakāpi, kādu ir izvēlējusies Polijas valdība.

95. Uzreiz jāatzīmē, ka man ir skaidrs – tam, ka [publiskā] līgumā vienkārši tiktu iekļauti noteikumi par disciplināratbildību vai finansiālo atbildību un kompensāciju noplūdes vai citu drošības noteikumu pārkāpumu gadījumā, nav salīdzināma efekta: loģiskais pamatojums atsevišķu līgumu izslēgšanai no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas ir samazināt kaitējuma rašanās risku. Līgumslēdzēja *ex post facto* finansiāla kompensācija vai disciplinārsoda uzlikšana attiecīgajām personām ir tikai mazliet noderīga Polijas Republikai, un tātad minētie pasākumi nevar aizstāt stingrākus *ex ante* pasākumus, kas varētu novērst pārkāpumus. Apzinos, protams, ka kompensācijas un atbildības klauzulas ir paredzētas arī tam, lai atturētu iespējamos pārkāpējus. Tomēr, ja runa ir par to, lai atturētu personas, kas var būt saistītas, piemēram, ar teroristu grupām, ārvalstu slepenajiem dienestiem vai ietekmīgām noziedzīgām organizācijām, no mēģinājumiem piekļūt ļoti slepenai informācijai, šādu klauzulu preventīvā ietekme šķiet diezgan ierobežota.

96. Komisija ierosināja, ka, lai nodrošinātu Polijas valdības spēju nepieciešamības gadījumā izmantot policijas publiskās pilnvaras, lai kontrolētu attiecīgo uzņēmumu un tā darbiniekus, līgumslēdzējam varētu pieprasīt, lai tas veiktu savu darbību Polijā. Šajā kontekstā Komisija atsaucas uz to, ka citām šajā valstī dibinātām sabiedrībām jau ir nepieciešamie drošības sertifikāti, lai veiktu tādas darbības kā *PWPW* veiktās darbības.

97. Dažiem Komisijas argumentiem ir zināms spēks. Līgumslēdzējam patiešām varētu tikt pieprasīts iesniegt sensitīvākos dokumentus Polijā, lai valsts iestādes varētu veikt efektīvāku uzraudzību un vajadzības gadījumā arī piespiedu pasākumus.

98. Tomēr, manuprāt, Polijas valdība var likumīgi uzskatīt par svarīgu iespēju ietekmēt vai uzraudzīt dažus svarīgus uzņēmuma pieņemtos lēmumus, kas varētu tieši vai netieši ietekmēt šī uzņēmuma veikto darbību drošību (piemēram, par darbinieku pieņemšanu darbā). Diez vai ir apstrīdams, ka iejaukšanās pakāpe, ko valsts pārvalde varētu īstenot, strādājot ar valsts uzņēmumu, ir lielāka nekā tā, ko tā varētu īstenot attiecībā uz privātu uzņēmumu – neatkarīgi no klauzulām un drošības pasākumiem, ko varētu paredzēt līgumā. Kā jau vairākkārt norādīts, principā Polijas Republikai ir jāizvēlas atbilstošs attiecīgo interešu aizsardzības līmenis.

99. Tie paši apsvērumi *mutatis mutandis* var tikt piemēroti vēlēšanu zīmju un hologrāfisko zīmju vēlētāja apliecībās izgatavošanai.

100. Tāpēc uzskatu, ka Polijas Republika var atsaukties uz Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktu, ciktāl izslēgšana no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas attiecas uz dokumentiem, kuru viltošana var negatīvi ietekmēt šīs valsts cīņu pret kiberkaru, terorismu, cilvēku tirdzniecību, migrantu kontrabandu un organizēto noziedzību, kā arī uz dokumentiem, kas var ietekmēt vēlēšanu pareizību un godīgumu (vai sabiedrības uztveri par to).

3. Secinājumi: šīs lietas izšķiršana

101. No iepriekš izklāstītās analīzes izdaru šādus secinājumus.

102. Pirmkārt, dažas no interesēm, uz kurām Polijas valdība atsaucas šajā tiesvedībā, var tikt uzskatītas par "būtiskām drošības interesēm" Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punkta izpratnē. Ar to domāju nepieciešamību i) cīnīties pret kiberkaru, terorismu, cilvēku tirdzniecību, migrantu kontrabandu un organizēto noziedzību, ii) nodrošināt valsts pārvaldes pienācīgai darbībai nepieciešamo dokumentu piegādes nepārtrauktību un iii) nodrošināt sabiedrības uzticību godīgiem vēlēšanu rezultātiem. Turpretī šajā lietā nesaskatu nevienu elementu, kas pamatotu sabiedrības veselības, patērētāju aizsardzības, ceļu satiksmes drošības un valsts finanšu aizsardzības interešu uzskatīšanu par "būtiskām drošības interesēm" Direktīvas 2014/24 izpratnē.

103. Otrkārt, manuprāt, Polijas Republikai ir saprātīgs pamats uzskatīt, ka draudi, kurus tā vēlas novērst vai minimizēt ar attiecīgajiem valsts tiesību aktiem, ir reāli un pietiekami nopietni. Tomēr nesaskatu šādu apdraudējumu, ja dokumenti, kuru piegādes nepārtrauktību Polijas Republika vēlas nodrošināt, nav absolūti nepieciešami un neaizstājami valsts pārvaldes pienācīgai darbībai.

104. Treškārt, attiecīgais valsts tiesiskais regulējums, kas strīdīgo dokumentu izgatavošanu centralizē vienā subjektā, kurš pilnībā pieder valstij un kuru tieši kontrolē valsts, tikai daļēji atbilst samērīguma principam. Konkrētāk, to var uzskatīt par nepieciešamu, lai panāktu Polijas valdības izvēlēto atbilstošo aizsardzības līmeni tikai attiecībā uz dokumentiem, kuru viltošana faktiski var kaitēt Polijas Republikas cīņai pret kiberkaru, terorismu, cilvēku tirdzniecību, migrantu kontrabandu vai organizēto noziedzību vai mazināt sabiedrības uzticību vēlēšanu rezultātiem. Turpretim pastāv alternatīvi, mazāk ierobežojoši pasākumi, lai novērstu šīs valdības norādītos riskus strīdīgo dokumentu piegādes nepārtrauktībai.

105. Viss iepriekš minētais, manuprāt, nozīmē, ka gan Komisija, gan Polijas Republika šajā tiesvedībā ir daļēji veiksmīgas un daļēji neveiksmīgas. Šādā gadījumā, protams, izšķirošais jautājums ir par to, kādā mērā šī prasība ir apmierināma un kādā mērā – noraidāma.

106. Lai izskatītu šo jautājumu, tagad ir jāatgriežas pie problēmjautājuma, ko aplūkoju ievada apsvērumos: gan Komisija, gan Polijas valdība savus argumentus lielākoties ir izvirzījušas diezgan vispārīgi, lai gan strīdīgais valsts tiesiskais regulējums no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas izslēdz diezgan plašu un daudzveidīgu dokumentu un citu priekšmetu klāstu [49].

[49] Skat. šo secinājumu 9., 10., 69. un 70. punktu.

107. Iztaujātas tiesas sēdē par to, vai tās uzskata, ka ir pienācīgi ņēmušas vērā katra dokumenta īpatnības, abas puses norādīja, ka tām nebija pienākuma to darīt. Polijas valdība atkārtoti norādīja, ka visiem strīdīgajiem dokumentiem ir izšķiroša nozīme tās drošības interešu aizsardzībā un ka tāpēc tos var izslēgt no publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas. Komisija no savas puses norādīja, ka Polijas valdība līdz šim ir atteikusies iesaistīties jēgpilnā diskusijā par šo jautājumu un ka katrā ziņā šai valdībai būtu bijis jāpaskaidro Tiesai katra dokumenta īpatnības.

108. Jāatzīst, ka, saņemot šīs atbildes, izjutu zināmu neapmierinātību. Patiešām, šādas pušu pieejas dēļ un neraugoties uz rūpīgu Komisijas argumentu un Polijas Republikas iebildumu izvērtējumu, kā arī abu pušu iesniegto pierādījumu pārbaudi, nevaru precīzi "novilkt robežu" starp dokumentiem, kurus var likumīgi izslēgt no publiskā iepirkuma normu piemērošanas jomas, un dokumentiem, kurus izslēgt nevar.

109. Parasti tiešas prasības kontekstā tas, ka puse nepamato savus apgalvojumus, parasti nerada būtiskas procesuālas problēmas: principi, kas attiecas uz pierādīšanas pienākuma sadali [50], var palīdzēt Tiesai lemt par dažādiem strīdīgajiem jautājumiem. Tomēr šajā lietā uzskatu, ka attiecībā uz dažiem strīda aspektiem ir īpaši grūti noteikt pusi, uz kuru gulstas pienākums pierādīt (vai atspēkot) kādu konkrētu faktu. Šādā procesuālajā pingponga spēlē, kurā katru reizi, kad kāda no pusēm izvirza *prima facie* pamatojumu, pierādīšanas pienākums tiek pārvietots, reizēm var būt grūti noteikt, kurš – tēlaini izsakoties – ir guvis punktu.

110. Turklāt jūtos zināmā mērā neērti, ierosinot Tiesai izskatīt šo strīdu, pamatojoties uz automātisku (un tādējādi, uzdrošinos teikt, aklu) noteikumu par pierādīšanas pienākumu piemērošanu. Ir taisnība, ka katram lietas dalībniekam būtu rūpīgi jāizvēlas vēlamā pieeja procesuālās stratēģijas ziņā, jo šāda viņu izdarītā izvēle bieži vien ir īpaši nozīmīga. Ja tiesa pieņem galīgo nolēmumu kādā jautājumā un ja nav iespējas šo nolēmumu pārsūdzēt, jautājums kļūst *res judicata* un kā tāds nevar tikt pakļauts turpmākai tiesvedībai.

111. Tādējādi, tiklīdz tiesvedība ir pabeigta, procesuālā realitāte aizstāj jebkuru citu "alternatīvu" realitāti.

112. Tomēr, lai gan parasti to var uzskatīt par vienkāršu dzīves faktu, es vilcinātos atbalstīt šīs pieejas ekstrēmu piemērošanu, kas galējā gadījumā varētu likt tiesnešiem ignorēt veselo saprātu un pieņemt nepamatotus lēmumus pienākumu neizpildes procedūras kontekstā.

113. Kā Tiesa ir konsekventi norādījusi, saistībā ar šādām procedūrām tās uzdevums ir pārbaudīt apgalvotos pārkāpumus pat tad, ja atbildētājs tos neapstrīd [51]. To, manuprāt, var izskaidrot ar potenciāli tālejošām sekām, ko dalībvalstij var radīt nelabvēlīgs spriedums, kas pieņemts saskaņā ar LESD 258. vai 259. pantu: šai dalībvalstij būs jāgroza apstrīdētais valsts pasākums. Turklāt tas tā ir neatkarīgi no tā, vai ar labāku aizstāvību tā būtu varējusi pierādīt, ka šis pasākums faktiski atbilst Savienības tiesībām [52]. Ja apstrīdētais valsts pasākums netiek grozīts, dalībvalstij var tikt piemērotas finansiālas sankcijas [53] un pret to var tikt celtas prasības par atbildību [54].

[50] Galvenie principi šajā jautājumā ir atgādināti šo secinājumu 63.–65. punktā.

[51] Skat., piemēram, spriedumu, 2014. gada 16. janvāris, Komisija/Spānija (C-67/12, EU:C:2014:5, 30. punkts un tajā minētā judikatūra).

[52] Šajā kontekstā nedrīkst aizmirst, ka saistībā ar pienākumu neizpildes procedūru pastāv viena līmeņa jurisdikcija: lietas dalībnieku rīcībā tādējādi zināmā mērā ir tikai viena iespēja aizstāvēt savu nostāju Savienības tiesās.

[53] Skat. LESD 260. panta 2. punktu.

[54] Šajā nozīmē skat. spriedumus, 1996. gada 5. marts, *Brasserie du pêcheur* un *Factortame* (C-46/93 un C-48/93, EU:C:1996:79, 57. punkts), un 2007. gada 13. marts, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (C-524/04, EU:C:2007:161, 120. punkts).

114. Tādējādi, manuprāt, gadījumos, kad nav pilnībā skaidrs, kam ko vajadzēja pierādīt, jo šķiet, ka abas puses ir atbildīgas par lietas materiālu nepilnīgumu, varētu būt saprātīgi, ja Tiesa izvairītos no nolēmumu pieņemšanas par tiem jautājumiem, kas nav strikti nepieciešami strīda izlemšanai. Tas man šķiet īpaši svarīgi tādā lietā kā šī, kurā viena prasītāja vai atbildētāja argumenta atbalstīšana varētu radīt tūlītējas sekas attiecībā uz noteiktu būtisku dalībvalsts drošības interešu aizsardzību.

115. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka Tiesai būtībā ir divas iespējas.

116. No vienas puses, Tiesa varētu, kā tā ir darījusi dažās agrīnās lietās, kurās tā ir uzskatījusi, ka abu pušu sniegtā informācija neļauj pietiekami precīzi izvērtēt strīdīgos jautājumus, pieņemt *starpspriedumu*. Ar šādiem spriedumiem Tiesa uzdod pusēm atkārtoti izskatīt atsevišķus strīdā radušos jautājumus, ņemot vērā šajos spriedumos ietvertos norādījumus, un līdz noteiktam datumam iesniegt ziņojumu Tiesai, pēc kura Tiesa pasludinātu galīgo spriedumu [55].

117. No otras puses, Tiesa varētu vienkārši atzīt, ka, izslēdzot noteiktu dokumentu, iespieddarbu un marku izgatavošanu no Direktīvā 2014/24 paredzētajiem publiskā iepirkuma noteikumiem, Polijas Republika nav izpildījusi šīs direktīvas 1. panta 1. un 3. punktā un 15. panta 2. un 3. punktā, skatot tos kopsakarā ar LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu, paredzētos pienākumus. Proti, mana analīze ir parādījusi, ka neapšaubāmi strīdīgajā valsts tiesiskajā regulējumā no publiskā iepirkuma normu piemērošanas ir izslēgts (iespējams, liels) skaits dokumentu, attiecībā uz kuriem nav piemērojamas Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā paredzētās atkāpes.

118. Procesuālās ekonomijas apsvērumu dēļ dodu priekšroku otrajam variantam. Šajā ziņā vēlos uzsvērt, ka, ņemot vērā Komisijas prasījumus [56], Tiesa nepieņemtu ne *ultra petita*, ne *infra petita* nolēmumu. Tajā pašā laikā Tiesas spriedums Polijas valdībai sniegtu pietiekamas norādes par to, kā būtu jāgroza attiecīgie valsts tiesību akti, lai panāktu atbilstību Savienības tiesībām. Proti, ir jāņem vērā, ka saskaņā ar iedibināto judikatūru sprieduma rezolutīvā daļa, kurā ir aprakstīta Tiesas konstatētā pienākumu neizpilde saistībā ar prasību atbilstoši LESD 258. pantam, ir jāinterpretē sprieduma motīvu daļas gaismā [57].

119. Turklāt jebkādas domstarpības nākotnē starp Komisiju un Polijas Republiku par to, vai šai dalībvalstij ir izdevies pilnībā izpildīt Tiesas spriedumu, vajadzības gadījumā varētu tikt atrisinātas i) saistībā ar pienākumu neizpildes procedūru saskaņā ar LESD 260. panta 2. punktu un, ja domstarpības saglabātos arī pēc tam, ii) saistībā ar prasību atcelt tiesību aktu, ko Polijas Republika saskaņā ar LESD 263. pantu iesniegtu pret jebkuru Komisijas lēmumu, ar kuru būtu noteikta šīs dalībvalsts maksājamo sodu nepieciešamība un apmērs [58].

120. Visu šo iemeslu dēļ uzskatu, ka Tiesai ir jākonstatē, ka aplūkotais valsts tiesiskais regulējums tā pašreizējā redakcijā neatbilst Direktīvas 2014/24 15. panta 2. un 3. punktā paredzētajiem nosacījumiem un tādējādi ir pretrunā šīs direktīvas normām.

[55] Skat., piemēram, spriedumus, 1980. gada 27. februāris, Komisija/Apvienotā Karaliste (170/78, EU:C:1980:53), un 1980. gada 17. decembris, Komisija/Beļģija (149/79, EU:C:1980:297).

[56] Skat. šo secinājumu 18. punktu.

[57] Starp daudziem citiem nolēmumiem skat. spriedumu, 2013. gada 22. oktobris, Komisija/Vācija (C-95/12, EU:C:2013:676, 37., 40. un 45. punkts, kā arī tajos minētā judikatūra).

[58] Eiropas Savienības Tiesas statūtu 51. panta c) apakšpunktā ar nesen izdarītajiem grozījumiem šīs prasības ir atstātas tikai Tiesas kompetencē.

VI. Par tiesāšanās izdevumiem

121. Saskaņā ar Tiesas Reglamenta 138. panta 3. punktu, ja lietas dalībniekiem spriedums ir daļēji labvēlīgs un daļēji nelabvēlīgs, lietas dalībnieki savus tiesāšanās izdevumus sedz paši, ja vien Tiesa, kad to pamato lietas apstākļi, nenolemj, ka lietas dalībnieks papildus saviem tiesāšanās izdevumiem atlīdzina daļu no pretējās puses tiesāšanās izdevumiem.

122. Šajā lietā gan Komisija, gan Polijas Republika lūdza piespriest pretējai pusei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus un daži to prasījumi būtu apmierināmi, bet citi nebūtu apmierināmi. Tādēļ uzskatu, ka būtu pareizi, ja katrs lietas dalībnieks savus tiesāšanās izdevumus segtu pats.

VII. Secinājumi

123. Ņemot vērā iepriekš minēto, ierosinu Tiesai:

– konstatēt, ka, izslēdzot noteiktu dokumentu, iespieddarbu un marku izgatavošanu no Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvā 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK paredzēto publiskā iepirkuma normu piemērošanas, Polijas Republika nav izpildījusi Direktīvas 2014/24 1. panta 1. un 3. punktā un 15. panta 2. un 3. punktā, skatot tos kopsakarā ar LESD 346. panta 1. punkta a) apakšpunktu, paredzētos pienākumus; un

– piespriest Eiropas Komisijai un Polijas Republikai segt katrai savus tiesāšanās izdevumus.