GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2018 m. spalio 3 d.[1]

**Byla C-216/17**

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust,**
**Coopservice Soc. coop. arl**
**prieš**
**Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallcamonica – Sebino (ASST),**
**Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST),**
**Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallcamonica (ASST),**
**dalyvaujant:**
**Markas Srl,**
**ATI – Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio,**
**Regione Lombardia**

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

„Procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo – Viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutartys – Direktyva 2004/18/EB – Preliminariosios sutartys – Išlyga dėl taikymo išplėtimo“

1. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) dar kartą pateikė Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl Direktyvos 2004/18/EB išaiškinimo[2]. Šiuo atveju abejojama, ar viešoji sveikatos priežiūros įstaiga, veikianti kaip perkančioji organizacija, 2015 m. galėjo tiesiogiai sudaryti sutartį dėl tam tikrų paslaugų teikimo su konkursą laimėjusia bendrove, su kuria anksčiau (2011 m.) kita analogiška viešoji įstaiga buvo pasirašiusi panašią sutartį, kurią prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laiko preliminariuoju susitarimu pagal šią direktyvą.

2. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar šiomis aplinkybėmis preliminariojoje sutartyje būtina nurodyti paslaugų apimtį, kurios galės reikalauti perkančiosios organizacijos, sudariusios paskesnes sutartis, ir, jei taip, ar ši informacija gali būti teikiama remiantis tų perkančiųjų organizacijų „įprastais poreikiais“.

1 Originalo kalba: ispanų.

2 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132).

## I. Teisinis pagrindas

### *A. Sąjungos teisė. Direktyva 2004/18*

3. 11, 15 ir 36 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(11) Bendrijos mastu turėtų būti apibrėžti preliminarieji susitarimai ir specifinės taisyklės preliminariesiems susitarimams, naudojamiems sudarant sutartis, kurioms taikoma ši direktyva. Remiantis šiomis taisyklėmis perkančioji organizacija, sudarydama preliminarųjį susitarimą pagal šios direktyvos nuostatas, susijusias visų pirma su pasiūlymų pateikimo skelbimu, terminais ir sąlygomis, gali preliminariojo susitarimo galiojimo metu jo pagrindu sudaryti sutartis, taikydama preliminariojo susitarimo sąlygas arba, jei preliminariajame susitarime nebuvo iš anksto nustatytos visos sąlygos, atnaujindama konkursą tarp preliminariojo susitarimo šalių šioms sąlygoms nustatyti. Atnaujinant konkursą reikėtų laikytis tam tikrų taisyklių, kurios užtikrintų reikiamą lankstumą ir bendrųjų principų, visų pirma lygiateisiškumo principo, laikymąsi. Dėl šių priežasčių preliminarusis susitarimas turėtų galioti ne ilgiau kaip ketverius metus, išskyrus perkančiųjų organizacijų tinkamai pagrįstus atvejus.

<…>

(15) Valstybėse narėse vystėsi tam tikros centralizuotos pirkimų technologijos. Kai kurios perkančiosios organizacijos yra atsakingos už įsigijimus arba viešųjų sutarčių, skirtų kitoms perkančiosioms organizacijoms, sudarymą. Atsižvelgiant į gausias pirkimų apimtis, šios technologijos padeda didinti konkurenciją ir racionalizuoti viešuosius pirkimus. Todėl Bendrijos mastu turėtų būti apibrėžtos centrinės pirkimų institucijos, skirtos perkančiosioms organizacijoms. Taip pat, laikantis lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principų, turėtų būti apibrėžtos sąlygos, kurios leistų nustatyti, ar perkančiosios organizacijos, kurios perka darbus, prekes ir (arba) paslaugas per centrines pirkimų institucijas, laikėsi šios direktyvos.

<…>

(36) Norint užtikrinti efektyvios konkurencijos plėtrą viešųjų sutarčių srityje, būtina, kad skelbimai apie pirkimus, kuriuos parengia valstybių narių perkančiosios organizacijos, būtų skelbiami visoje Bendrijoje. Šiuose skelbimuose esantys duomenys turi sudaryti sąlygas Bendrijos ūkio subjektams nuspręsti, ar juos domina pasiūlytos sutartys. Todėl reikia suteikti jiems pakankamai informacijos apie sutarties objektą ir sąlygas. <…>“

4. 1 straipsnio 5 dalyje numatyta:

„Preliminarusis susitarimas“ – tai vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų ir vieno ar kelių ūkio subjektų susitarimas, kurio tikslas – nustatyti sąlygas, taikomas sutartims, kurios bus sudarytos per tam tikrą nurodytą laikotarpį, visų pirma kainą ir atitinkamais atvejais numatomus kiekius.“

5. 2 straipsnyje numatyta:

„Perkančiosios organizacijos ūkio subjektams taiko vienodas sąlygas, jų nediskriminuoja ir veikia skaidriai.“

6. 9 straipsnyje nurodyta:

„1. Numatoma viešosios sutarties vertė apskaičiuojama remiantis visa mokėtina suma be PVM, kurią yra įvertinusi perkančioji organizacija. Apskaičiuojant sutarties vertę, atsižvelgiama į visą numatomą sumą, įskaitant visas galimas pasirinkti galimybes ir sutarties pratęsimus.

<…>

3. Nėra leidžiama suskaidyti darbų projektų arba siūlomų pirkti tam tikrų prekių ir (arba) paslaugų kiekių, kai tokio suskaidymo tikslas yra išvengti šios direktyvos taikymo.

<…>

7. Viešojo prekių ar paslaugų pirkimo sutarčių, kurios pagal savo prigimtį yra nuolat vykdomos arba per tam tikrą laiką ketinamos pratęsti, atveju numatoma sutarties vertė apskaičiuojama, remiantis:

a) arba visa faktine to paties tipo viena po kitos einančių sutarčių, sudarytų per ankstesnį dvylikos mėnesių arba pakoreguotų finansinių metų laikotarpį, verte, jei įmanoma, atsižvelgiant į kiekio ar vertės pokyčius, kurie galėtų įvykti per 12 mėnesių nuo pradinės pirkimo sutarties sudarymo;

b) arba visa numatyta viena po kitos einančių sutarčių, sudarytų per 12 mėnesių nuo pirmojo pristatymo arba per finansinius metus, jei jie yra ilgesni nei 12 mėnesių, verte.

Pasirenkant būdą numatomai viešosios sutarties vertei apskaičiuoti neturi būti siekiama išvengti šios direktyvos taikymo.

<…>

9. Preliminariųjų susitarimų ir dinaminių pirkimo sistemų atveju atsižvelgiama į didžiausią numatomą visų per visą preliminariojo susitarimo arba dinaminės pirkimo sistemos galiojimo laiką numatytų sutarčių vertę be PVM.“

7. 32 straipsnyje numatyta:

„1. Valstybės narės gali numatyti, kad perkančiosios organizacijos gali sudaryti preliminariuosius susitarimus.

2. Norėdamos sudaryti preliminarųjį susitarimą, perkančiosios organizacijos laikosi šioje direktyvoje nurodytų procedūros taisyklių visose pakopose, iki pat sutarčių pagal preliminarųjį susitarimą sudarymo. Preliminariojo susitarimo šalys pasirenkamos remiantis 53 straipsnyje apibrėžtais sutarties sudarymo kriterijais.

Sutartys pagal preliminarųjį susitarimą sudaromos laikantis procedūrų, apibrėžtų 3 ir 4 dalyse. Šias procedūras galima taikyti tik tarp perkančiųjų organizacijų ir ūkio subjektų, kurie nuo pat pradžių buvo preliminariojo susitarimo šal[ys].

Sudarant sutartis, besiremiančias preliminariuoju susitarimu, šalys jokiomis aplinkybėmis negali iš esmės keisti preliminariojo susitarimo sąlygų, ypač 3 dalyje nurodytu atveju.

Preliminariojo susitarimo terminas negali būti ilgesnis nei ketveri metai, išskyrus tinkamai pagrįstus atvejus, ypač pateisinant tai preliminariojo susitarimo dalyku.

Perkančiosios organizacijos negali naudoti preliminariųjų susitarimų nesąžiningai ar siekdamos užkirsti kelią konkurencijai, ją apriboti ar iškraipyti.

3. Jei preliminarusis susitarimas sudarytas su vienu ūkio subjektu, sutartys, besiremiančios tokiu susitarimu, sudaromos remiantis jame nustatytomis sąlygomis.

Sudarydamos tokias sutartis perkančiosios organizacijos gali raštu kreiptis į ūkio subjektą, kuris yra susitarimo šalimi, prašydamos šio tinkamai papildyti pasiūlymą.

4. Sudarant preliminarųjį susitarimą su keliais ūkio subjektais, jų turi būti ne mažiau kaip trys, jei yra pakankamas skaičius ūkio subjektų, atitinkančių atrankos kriterijus, ir (arba) priimtinų pasiūlymų, kurie atitinka kriterijus sutarčiai sudaryti.

Sutartys, besiremiančios preliminariaisiais susitarimais su keliais ūkio subjektais, gali būti sudarytos šiais atvejais pasirinktinai:

– taikant preliminariojo susitarimo sąlygas ir iš naujo neskelbiant konkurso, arba

– jei preliminariajame susitarime numatytos ne visos sąlygos, šalys dalyvauja konkurse tokiomis pačiomis ir, jei reikia, tiksliau suformuluotomis sąlygomis, taip pat, atitinkamai, kitomis sąlygomis, nurodytomis preliminariojo susitarimo specifikacijose, laikantis šios procedūros:

  a) prieš sudarydamos kiekvieną sutartį perkančiosios organizacijos raštu kreipiasi į ūkio subjektus, galinčius įvykdyti sutartį;

  b) perkančiosios organizacijos nustato pakankamą terminą pasiūlymams kiekvienai konkrečiai sutarčiai pateikti, atsižvelgdamos į tokius veiksnius kaip, pavyzdžiui, sutarties objekto sudėtingumas ir laikas, kurio reikia pasiūlymams atsiųsti;

  c) pasiūlymai pateikiami raštu, o jų turinys yra konfidencialus tol, kol nesibaigia atsakymui skirtas terminas;

  d) perkančiosios organizacijos sudaro kiekvieną sutartį su dalyviu, pateikusiu geriausią pasiūlymą pagal preliminariojo susitarimo specifikacijose nustatytus sutarties sudarymo kriterijus.“

8. 35 straipsnyje nurodyta:

„<…>

2. Perkančiosios organizacijos, norinčios sudaryti viešąją [viešojo pirkimo] sutartį arba preliminarųjį susitarimą pagal atviras, ribotas procedūras arba derybų būdu iš anksto skelbiant skelbimą apie pirkimą, kaip numatyta 30 straipsnyje, arba 29 straipsnyje numatytomis sąlygomis konkurencinio dialogo būdu, savo ketinimus paskelbia skelbime apie pirkimą.

<…>

4. Perkančiosios organizacijos, sudariusios sutartį arba preliminarųjį susitarimą, ne vėliau kaip per 48 dienas po sutarties arba preliminariojo susitarimo sudarymo siunčia skelbimą apie konkurso rezultatus.

Preliminariųjų susitarimų, sudarytų 32 straipsnyje nustatyta tvarka, atveju perkančiosios organizacijos neprivalo siųsti skelbimo apie kiekvieno konkurso, kuris remiasi šiuo susitarimu, rezultatus.

<…>“

9. 36 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Į 77 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka Komisijos patvirtintos standartinės formos skelbimus įtraukiama VII A priede nurodyta informacija, be to, jei reikia, bet kokia kita perkančiosios organizacijos nuomone naudinga informacija.“

10. VII A priede reglamentuojama „Informacija, pateikiama skelbimuose dėl viešojo pirkimo sutarčių“:

„<…>

Skelbimai dėl sutarčių

<…>

3. <…>

c) jei reikia, nurodyti, ar remiamasi preliminariuoju susitarimu;

<…>

6. <…>

c) Viešojo paslaugų pirkimo sutartys:

– paslaugos kategorija ir aprašymas. Nomenklatūros kodo numeris (-iai). Teiktinų paslaugų kiekis. Taip pat nurodomos papildomų pirkimų galimybės ir, jei žinomas, preliminarus pasinaudojimo tomis galimybėmis grafikas, be to galimų sutarčių pratęsimų skaičius. Pratęsiamų apibrėžtu laikotarpiu sutarčių atveju – jei žinomas, numatomas vėlesnių viešojo paslaugų pirkimo sutarčių grafikas,

preliminariojo susitarimo atveju – taip pat ir duomenys apie preliminariojo susitarimo trukmę, numatoma bendra paslaugų vertė visam preliminariojo susitarimo galiojimo laikotarpiui ir, jei įmanoma, sutarčių, kurias numatoma sudaryti, vertė ir skaičius,

<…>

18. Preliminariojo susitarimo atveju: ūkio subjektų skaičius ir, jei reikia, didžiausias leistinas ūkio subjektų – susitarimo dalyvių – skaičius, numatyta preliminariojo susitarimo trukmė, prireikus, priežastys, dėl kurių preliminariojo susitarimo trukmė turėtų viršyti ketverių metų laikotarpį.

<…>“

### *B. Nacionalinė teisė*

11. 2006 m. balandžio 12 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 163[3], galiojusiu klostantis faktinėms aplinkybėms, į Italijos teisę perkelta Direktyva 2004/18. Šio dekreto 3 straipsnio 13 dalyje „preliminarioji sutartis“ apibrėžiama taip pat kaip Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalyje.

12. Įstatyminio dekreto 59 straipsnyje pakartojamas Direktyvos 2004/18 32 straipsnis, tik jame nenustatyta, kad preliminariosios sutarties terminas negali būti ilgesnis nei ketveri metai, išskyrus tam tikrus atvejus. Jame taip pat nėra aiškaus draudimo perkančiosioms organizacijoms naudoti preliminariąsias sutartis nesąžiningai ar siekiant užkirsti kelią konkurencijai, ją apriboti ar iškraipyti.

13. 2006 m. gruodžio 27 d. Įstatymo Nr. 296[4] 1 straipsnio 449 dalies pabaigoje įtvirtinta *Servizio sanitario nazionale* (Nacionalinė sveikatos tarnyba, toliau – SSN) įstaigų pareiga vykdyti pirkimus per centrines perkančiąsias organizacijas.

3 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* (GURI, Nr. 100, 2006 m. gegužės 2 d.).

4 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)* (GURI, Nr. 299, 2006 m. gruodžio 27 d.).

14. 2012 m. liepos 6 d. Dekreto įstatymo Nr. 95[5] 1 straipsnyje leidžiama, nerengiant naujos konkurso procedūros ir siekiant sutaupyti, iš dalies pakeisti per ankstesnį konkursą nustatytas sutarties sąlygas, t. y. jas pagerinti.

15. 2012 m. Dekreto įstatymo Nr. 95 15 straipsnio 13 dalies b punkte numatyta galimybė nutraukti prekių ar paslaugų teikimo sutartį, kuri tapo pernelyg brangi, ir nerengiant konkurso pasirašyti naują sutartį, kurios sąlygos nustatomos remiantis su kitomis įmonėmis sudarytos galiojančios sutarties sąlygomis.

## II. Faktinės aplinkybės

16. *Aziende socio sanitarie territoriali* (teritorinės socialinės ir sveikatos priežiūros įstaigos, toliau – ASST) yra regioninės viešosios įstaigos, užtikrinančios pagalbą gyventojams SSN kompetencijos srityje. Neginčijama, kad šios įstaigos yra perkančiosios organizacijos, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2004/18.

17. Siekdamas subalansuoti biudžetą ir riboti išlaidas, Italijos teisės aktų leidėjas SSN įstaigas, išskyrus kelias išimtis, įpareigojo prekes ir paslaugas įsigyti kartu per centrines perkančiąsias organizacijas.

18. Esant tokioms aplinkybėms, 2011 m. lapkričio 4 d. Dekretu Nr. 828 *ASST di Desenzano del Garda*, kurios teises vėliau perėmė *ASST Garda*, taikydama riboto konkurso procedūrą, priėmė sprendimą su laikina įmonių grupe, kurią sudaro *Markas Srl* ir *Zanetti Arturo & C. Srl*, sudaryti sutartį dėl aplinkos valymo, atliekų rinkimo ir šalinimo paslaugų[6]. Sutartis buvo sudaryta 108 mėnesiams, pradedant nuo 2011 m. gruodžio 1 d.

19. Šio konkurso specifikacijose *ASST di Desenzano del Garda* numatė išlygą, pavadintą „Sutarties taikymo išplėtimas“[7], pagal kurią tam tikroms ASST, kurios prieš tai buvo pasirašiusios susitarimą[8], kad prekės ir paslaugos joms būtų tiekiamos ar teikiamos bendrai, suteikiama galimybė „prisijungti vėliau“.

20. Šioje išlygoje, pateiktoje konkrečių sąlygų (3 priedas) 2.5 dalyje, pateikti šie paaiškinimai:

– „Konkurso laimėtojais pripažintų subjektų bus galima prašyti išplėsti pirkimo sutarties taikymą ir dar vienai ar daugiau įstaigų“, kurios nurodytos tos išlygos pabaigoje.

– Išplėsto sutarties taikymo trukmė atitinka likusią per pradinį konkursą sutarto laikotarpio dalį.

– Kiekvienai ASST per sutarties laikotarpį leidžiama tik vieną kartą prisijungti „tokiomis pačiomis, kaip aptariamos, pirkimo sąlygomis“.

– Vis dėlto konkurso laimėtojas neprivalo patenkinti prašymo išplėsti sutarties taikymą. Patenkinus prašymą, sudaromas „atskiras susitarimas“, nesusijęs su sudaryta pradine sutartimi.

5 *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (GURI, Nr. 156, 2012 m. liepos 6 d.), kuris tapo 2012 m. rugpjūčio 7 d. Įstatymu Nr. 135 (GURI, Nr. 189, 2012 m. rugpjūčio 14 d.).

6 Sutartis buvo sudaryta taikant ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų.

7 Išlygoje nurodoma, kad ji grindžiama susitarimu, siekiant „pradėti vykdyti pirkimus bendrai“, įgyvendinant 2002–2004 m. Lombardijos regiono sveikatos priežiūros plane įtvirtintus principus, pagal kuriuos „SSR įstaigos skatinamos įsigyti prekes ir paslaugas kartu“, taip pat susijusiuose Lombardijos regiono tarybos sprendimuose įtvirtintus principus. Taip pat išlygoje nurodomi (bet ne cituojami) paskesni šios regiono tarybos susitarimai, kuriuose „akcentuojami įmonių konkursai, prie kurių galima prisijungti ir vėliau“.

8 Be kitų įstaigų, *ASST del Gara* ir *ASST della Vallcamonica* sudarė vadinamąjį *Consorcio AIPEL* (*Lombardía Este*) pagal *Accordo interaziendale tra le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali (AIPEL) <…> per la disciplina delle forme aggregate riguardanti la fornitura di beni e l'appalto di servizi.*

21. Sutartyje išvardyta aštuoniolika *aziende ospedaliere/sanitarie* (sveikatos priežiūros įstaigų), kurioms galioja išlyga dėl sutarties taikymo išplėtimo. Tarp šių įstaigų nurodyta *Azienda Sanitaria Locale della Vallcamonica – Sebino* (dabartinis jos pavadinimas – *Azienda socio sanitaria territoriale della Valcamonica* (ASST)), kuri yra kita apeliacinio proceso šalis pagrindinėje byloje.

22. 2015 m. gruodžio 30 d. sprendimu Nr. 1158 *ASST della Vallcamonica* iš tiesų pasinaudojo minėtoje išlygoje numatyta teise prisijungti prie sutarties 2016 m. vasario 1 d.–2021 m. vasario 15 d. laikotarpiui. Tuo pagrindu šiam laikotarpiui buvo sudaryta valymo paslaugų pirkimo sutartis su *Markas*, nerengiant papildomo konkurso, be to, kurį pradžioje surengė *ASST di Desenzano del Garda*.

23. Dėl šio sprendimo *Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas, Italija) pateikti du skundai, kuriuos atitinkamai pateikė iki tol paslaugas teikęs paslaugų teikėjas *Coopservice Soc. coop. arl* (toliau – *Coopservice*) ir *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros tarnyba, toliau – AGCM).

24. Pirmosios instancijos teismui atmetus abu skundus, pareiškėjai pateikė apeliacinį skundą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), o ši savo ruožtu pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

## III. Pateikti prejudiciniai klausimai

25. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikė šiuos klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2004/18 <…> [1] straipsnio[9] 5 dalį ir 32 straipsnį ir Direktyvos 2014/24/ES[10] 33 straipsnį galima aiškinti taip, kad jais leidžiama sudaryti preliminariąją sutartį, pagal kurią:

– perkančioji organizacija veikia savo ir kitų konkrečiai nurodytų perkančiųjų organizacijų vardu, tačiau šios tiesiogiai nedalyvauja pasirašant tą sutartį,

– paslaugų apimtis, kurios preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos galės reikalauti, sudariusios paskesnes sutartis, numatytas toje pačioje preliminarioje sutartyje, nėra nustatyta?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai,

ar Direktyvos 2004/18 <…> [1] straipsnio[11] 5 dalį ir 32 straipsnį ir Direktyvos 2014/24 <…> 33 straipsnį galima aiškinti taip, kad pagal juos leidžiama sudaryti preliminariąją sutartį, pagal kurią:

– perkančioji organizacija veikia savo ir kitų konkrečiai nurodytų perkančiųjų organizacijų vardu, tačiau šios tiesiogiai nedalyvauja pasirašant tą sutartį;

– paslaugų apimtis, kurios preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos galės reikalauti, sudariusios paskesnes sutartis, numatytas toje pačioje preliminarioje sutartyje, nustatoma remiantis įprastais tų perkančiųjų organizacijų poreikiais?“

9 Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą akivaizdžiai padaryta klaida – nurodytas 2 straipsnis.

10 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65).

11 Žr. 9 išnašą.

## IV. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimų santrauka

26. Teisingumo Teismo kanceliarija prašymą priimti prejudicinį sprendimą gavo 2017 m. balandžio 24 d. Rašytines pastabas pateikė *Coopservice*, *Markas*, Austrijos, Čekijos, Suomijos ir Italijos vyriausybės ir Komisija.

27. 2018 m. liepos 12 d. posėdyje dalyvavo *Markas*, Italijos vyriausybė ir Komisija.

28. *Coopservice* visų pirma pažymi, kad *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) panaikino ginčijamą išlygą dėl sutarties taikymo išplėtimo, išnagrinėjusi apeliacinį skundą dėl kitos sutarties, kuri buvo sudaryta pagal šią išlygą (ją sudarė *ASST Carlo Poma*).

29. Pasak *Coopservice*, prašymą priimti prejudicinį sprendimą reikia pripažinti nepriimtinu, nes: a) tariamos preliminariosios sutarties trukmė be pagrindo buvo ilgesnė nei ketveri metai, numatyti Direktyvos 2004/18 32 straipsnyje; b) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas jau panaikino ginčijamą išlygą ir c) neįvykdytos kitos teisinės sąlygos, kurios leistų sutarties sudarymo procedūrą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, laikyti preliminariąja sutartimi.

30. Jei šis reikalavimas nebūtų patenkintas, *Coopservice* siūlo atsakyti neigiamai į du pateiktus klausimus, nes, kaip ji mano, ne tik nenustatyta paslaugų apimtis, bet ir neįvykdytos sąlygos, kad būtų galima laikyti, jog egzistuoja preliminarioji sutartis.

31. *Markas* abejoja dėl pirmojo klausimo svarbos ir teigia, kad būtų netikslu tvirtinti, jog išlygą dėl sutarties taikymo išplėtimo taikiusios ASST nedalyvavo sudarant preliminariąją sutartį. Ši sutartis sudaryta iš pat pradžių suderinus veiksmus.

32. Bet kokiu atveju, *Markas* manymu, į pirmąjį klausimą turėtų būti atsakyta teigiamai. Konkursas, nustatant išlygą dėl sutarties išplėtimo, yra sutarties forma, kai vėliau vykdomas perskirstymas – tai daugeliu atžvilgių panašu į centrinę perkančiąją organizaciją. Abu atvejai yra laiko atžvilgiu ištęstos procedūros, kurias sudaro sutarties šalies atrankos etapas, kuriame dalyvauja tik viena perkančioji organizacija, veikianti kaip perkančioji organizacija (galimai) platesniu mastu, ir paskesnis prisijungimo etapas, atviras ir kitiems subjektams. Vienintelis skirtumas, kuris, kaip teigia *Markas* yra nesvarbus, yra tai, kad centrinė perkančioji organizacija veikia tik kaip tokia ir nesinaudoja paslaugomis, kurios įsigyjamos pagal preliminariąją sutartį.

33. Dėl antrojo klausimo *Markas* mano, kad nebūtina iš anksto nustatyti tikslių kiekių, nes jie gali kisti pagal konkrečius subjektų poreikius. Šiuo atveju pakaktų to, kad *ASST del Garda* būtų nurodžiusi numatomą sutarties vertę, kad būtų patenkinti jos poreikiai, o vėliau galinčių prisijungti subjektų poreikių įtraukti nebūtina.

34. Italijos vyriausybė, kuri neigia, kad sudaryta preliminarioji sutartis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 32 straipsnį, teigia, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą turėtų būti laikomas nepriimtinu. Be to, Italijos vyriausybė tvirtina, kad į pirmąjį klausimą reikėtų atsakyti neigiamai, kadangi nesilaikyta preliminariosios sutarties formos, nes trūksta elementų, kurie leistų apibrėžti vėliau teiktinų paslaugų (t. y. paslaugų, kurių būtų galima reikalauti sudarius paskesnes vykdymo sutartis) dalyką.

35. Italijos vyriausybės manymu, į antrąjį klausimą taip pat turėtų būti atsakyta neigiamai. Jos nuomone, kuri sutampa su Austrijos ir Čekijos vyriausybių nuomonėmis, neužtenka bendrai remtis perkančiųjų organizacijų „poreikiais“, atsižvelgiant į šios sąvokos neapibrėžtumą ir tai, kad tai yra kintanti sąvoka, susijusi su laikinomis aplinkybėmis.

36. Austrijos vyriausybė siūlo abu klausimus nagrinėti kartu. Jos nuomone, nesilaikyta Direktyvoje 2004/18 ir Direktyvoje 2014/24 nustatytų sąlygų, todėl negalima kalbėti apie preliminariąją sutartį. Net jei būtų pripažinta, kad buvo sudaryta preliminarioji sutartis, kaip tai suprantama pagal Sąjungos teisę, šiuo atveju veikimo būdas vis tiek būtų neteisėtas.

37. Neteisėtumą visų pirma lemia tai, kad šalys nurodytos ne nuo pat pradžių, kaip to reikalaujama abiejose direktyvose. Konkurso dalyvis gali nesutikti, kad prisijungtų kitos perkančiosios organizacijos, tokiu atveju nebūtų abipusių sutartinių santykių su visais subjektais, kuriems taikoma išlyga dėl sutarties išplėtimo. Be to, dėl *ASST del Garda* ir ASST pagal šią nuostatą taikomo metodo nuostatos dėl numatytos sutarčių ir preliminariųjų sutarčių vertės apskaičiavimo netektų prasmės.

38. Čekijos vyriausybė teigia, kad pagal Sąjungos teisę negalima sudaryti preliminariosios sutarties, kurios šalys nuo pat pradžių nėra perkančiosios organizacijos, galinčios pasinaudoti šia sutartimi pagal išlygą dėl sutarties taikymo išplėtimo, kaip šioje byloje. Be to, būtina, kad dar per preliminariosios sutarties sudarymo procedūrą būtų nustatyti bent jau esminiai paslaugų turinio aspektai. Tik taip potencialūs konkurso dalyviai galės lengvai įvertinti, ar juos domina sutartis, ir bus įmanoma nustatyti numatomą sutarties vertę, kuri priklauso nuo didžiausios numatomos visų sutarčių, numatytų sudaryti per visą preliminariosios sutarties laikotarpį, vertės.

39. Dėl pirmojo klausimo Suomijos vyriausybė tvirtina, kad pagal Direktyvą 2004/18 leidžiama sudaryti preliminariąją sutartį, pagal kurią perkančioji organizacija: a) veikia savo ir kitų konkrečiai nurodytų perkančiųjų organizacijų vardu, tačiau šios tiesiogiai nedalyvauja pasirašant tą preliminariąją sutartį; b) paslaugų apimtis, kurios preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos galės reikalauti, sudariusios paskesnes sutartis, numatytas toje preliminarioje sutartyje, nenustatyta. Vis dėlto reikalaujama, kad būtų nurodyta bendra šios preliminariosios sutarties trukmė, kaip to reikalaujama direktyvoje, ir kad pavienės paskesnės sutartys visos kartu neviršytų šio skaičiaus.

40. Dėl antrojo klausimo Suomijos vyriausybė teigia, kad daugeliu atvejų, kiek tai susiję su prekėmis ir paslaugomis, galima nustatyti tam tikrą perkančiųjų organizacijų įprastų poreikių apimtį. Užtenka to, kad perkančioji organizacija nurodytų ankstesnių metų pirkimo apimtį, prireikus patikslintą atsižvelgiant į galimus pokyčius. Ši informacija turėtų būti pateikta konkurso dokumentuose, nes priešingu atveju ankstesnėms sutarties šalims būtų sudarytos palankesnės sąlygos. Kadangi taip nėra, Suomijos vyriausybė mano, kad į klausimą reikėtų atsakyti neigiamai.

41. Komisija, nurodžiusi, kad Direktyva 2014/24 netaikytina *ratione temporis*, taip pat pažymi, kad ginčijamos preliminariosios sutarties trukmė buvo ilgesnė nei ketveri metai, nurodyti Direktyvoje 2004/18. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo suformuluotuose klausimuose šis aspektas neminimas ir neįmanoma sužinoti, ar jis buvo nagrinėjamas pagrindinėje byloje, Komisija nesiūlo oficialiai pripažinti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas.

42. Iš esmės Komisija pažymi, kad Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje nereikalaujama, kad perkančiosios organizacijos, kurios „nuo pat pradžių“ buvo preliminariosios sutarties šalys, būtų ją pasirašiusios. Pakanka to, kad jos būtų nurodytos kaip galimos paslaugų gavėjos nuo preliminariosios sutarties sudarymo dienos, tiesiog aiškiai jas paminint konkurso dokumentuose arba specifikacijose.

43. Kalbant apie paslaugų apimtį, Komisijos manymu, žodžių junginys „atitinkamais atvejais“ (Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalis) nereiškia, kad kalbama apie neprivalomą nurodymą. Šiais žodžiais Komisija norėjo pasakyti, kad tam tikrais paskesnių sutarčių atvejais gali būti neįmanoma nurodyti numatomo skaičiaus, pvz., tai būtų neįmanoma kalbant apie savivaldybės transportui naudojamų transporto priemonių atsarginių dalių tiekimą. Taip nėra tokių paslaugų, kaip

nagrinėjamos šioje byloje, atveju, nes bendra paslaugų apimtis turėtų būti aiškiai nurodyta preliminariojoje sutartyje arba specifikacijose, net jei nebūtų įmanoma nurodyti konkrečios kiekvienos paskesnės sutarties vertės. Taigi „įprasti poreikiai“ galėtų būti priimtinas kriterijus, jei jie nurodomi pakankamai aiškiai, tiksliai ir skaidriai.

## V. Analizė

### *A. Pirminės pastabos. Direktyva, svarbi siekiant atsakyti į prejudicinį klausimą*

44. Nors pateiktuose klausimuose nurodoma tiek Direktyva 2004/18, tiek Direktyva 2014/24, pritariu Komisijai, kad nereikia aiškinti Direktyvos 2014/24, nes ji netaikytina *ratione temporis*, taigi reikia aiškinti tik Direktyvą 2004/18.

45. Iš tiesų, remiantis nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą duomenimis, sprendimas, kuriuo remiantis sudaryta sutartis, priimtas (2011 m. lapkričio 4 d.) ir prie jos prisijungta (2015 m. gruodžio 30 d.) dar nepasibaigus Direktyvos 2014/24 perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiui, t. y. iki 2016 m. balandžio 18 d.

### *B. Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo*

46. Tarp *Coopservice* pateiktų motyvų, kodėl prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas, nurodoma, kad pradinės sutarties trukmė buvo ilgesnė nei ketveri metai, nurodyti Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies ketvirtoje pastraipoje [12], todėl jos negalima laikyti „preliminariąja sutartimi“ pagal minėtą direktyvą. Komisija, nors oficialiai nesiūlo pripažinti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas, taip pat atkreipia dėmesį į šią aplinkybę.

47. Teisingumo Teismui paprašius nurodyti priežastis, dėl kurių tokia sutartis, nepaisant to, kad ji buvo sudaryta devynerių metų laikotarpiui, galėtų būti laikoma preliminariąja sutartimi, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalį, *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) tvirtino, kad suinteresuotosios šalys nesirėmė šios sutarties trukme kaip galima panaikinimo priežastimi. Remdamasis dispozityvumo principu, kuris yra jo jurisdikcijos pagrindas, teismas *a quo* tvirtina, kad net negali šios trukmės vertinti *ex officio*, nes tai nėra toks šiurkštus pažeidimas, kad būtų galima pripažinti sutartį negaliojančia [13]. Tai, kad pagal Direktyvos 2004/18 32 straipsnį išimtiniais atvejais leidžiamas ilgesnis nei ketverių metų terminas, anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, rodo, kad šio termino nesilaikymas nėra tas trūkumas, dėl kurio sutartis galėtų būti pripažinta negaliojančia [14].

48. Bet kokiu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tvirtina, kad „atsižvelgiant į tikslą užtikrinti, kad įvairios ligoninės veiktų tinkamai, nagrinėjamai sutarčiai būtų galima taikyti šią išimtį“ [15].

12 „Preliminariojo susitarimo terminas negali būti ilgesnis nei ketveri metai, išskyrus tinkamai pagrįstus atvejus, ypač pateisinant tai preliminariojo susitarimo dalyku.“

13 2018 m. vasario 20 d. nutarties, kurią priėmė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) reaguodama į Teisingumo Teismo pateiktą reikalavimą, 27 punktas.

14 *Loc. ult. cit.*, 28 punktas.

15 *Loc. ult. cit.*

49. Pagal suformuotą jurisprudenciją Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl prejudicinio klausimo, tik jei akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimas ar galiojimo vertinimas visiškai nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, jeigu problema hipotetinė arba jeigu Teisingumo Teismas neturi informacijos apie faktines ir teisines aplinkybes, būtinos tam, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus [16].

50. Tiesą sakant, tiek *Coopservice* prieštaravimas dėl pradinės sutarties trukmės, tiek nurodymas, kad nesilaikyta kitų sąlygų, būtinų tam, kad sutartį būtų galima laikyti „preliminariąja sutartimi“ (tai taip pat nurodė ir Austrijos bei Italijos vyriausybės), neleidžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui laikyti sutartį preliminariąja sutartimi.

51. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) Teisingumo Teismui neuždavė jokio klausimo dėl 2011 m. sudarytos sutarties teisinio pobūdžio. Be to, darant prielaidą, kad sutartis yra preliminarioji sutartis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalį, abejonių kyla tik dėl to, ar pagal šią direktyvą galima sudaryti sutartį tokiomis sąlygomis, kokiomis ji buvo sudaryta (t. y. nepasirašius visoms perkančiosioms organizacijoms ir nenustačius tikslios paslaugų apimties, kurios vėliau gali reikalauti preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos).

52. Pritariu Komisijai, kad reikia atsakyti tik į šiuos du konkrečius prejudicinius klausimus ir kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris pirmasis nagrinėja faktines aplinkybes ir aiškina taikytiną teisę, turi įvertinti, atsižvelgdamas į bylos ypatybes, ar jo sprendimui priimti būtinas prejudicinis sprendimas, ir Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą [17].

53. Nagrinėjamu atveju tuose klausimuose daroma prielaida, kad iš esmės buvo sudaryta preliminarioji sutartis pagal Direktyvą 2004/18. Taip, atsižvelgdamas į bylos aplinkybes, vienareikšmiškai aiškina prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

54. Vis dėlto reikia pažymėti, kad ši prielaida galėtų būti paneigta vykstant pagrindinės bylos procesui, jei pasibaigus tikslingoms šalių inicijuotoms diskusijoms arba atlikęs *ex officio* savo pradinio vertinimo peržiūrą [18] prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas padarytų išvadą, kad nagrinėjama sutartis kelia kitų atitikties Direktyvai 2004/18 problemų nei tos, dėl kurių pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą.

55. Trečiasis *Coopservice* pateiktas prieštaravimas dėl priimtinumo (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas per kitą procesą jau panaikino išlygą, kuria leidžiamas prisijungimas) taip pat negali būti pripažintas pagrįstu. Tik teismas *a quo* gali įvertinti, ar ši išlyga buvo panaikinta ir, jei taip, kokį poveikį tai turi procesui, kuriam vykstant jis nusprendė pateikti šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

### *C. Dėl bylos esmės*

56. Dviejuose *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) klausimuose visų pirma daroma prielaida, kad egzistuoja „preliminarioji sutartis, pagal kurią perkančioji organizacija veikia savo ir kitų konkrečiai nurodytų perkančiųjų organizacijų vardu, tačiau šios tiesiogiai nedalyvauja pasirašant tą preliminariąją sutartį“.

16 Žr., pvz., 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400) 24 ir 25 punktus; 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324) 15 ir 16 punktus; 2016 m. liepos 5 d. Sprendimo *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514) 19 punktą; 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874) 54 punktą ir 2017 m. kovo 28 d. Sprendimo *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236) 50 ir 155 punktus.

17 Žr. 2007 m. birželio 26 d. Sprendimo *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt.* (C-305/05, EU:C:2007:383) 18 punktą.

18 Regis, 2018 m. vasario 20 d. nutartyje ši galimybė atmetama. Tačiau pakaktų to, kad Teisingumo Teismas savo sprendime primintų Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies ketvirtoje pastraipoje numatytą laiko apribojimą tam, kad *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) prireikus galėtų persvarstyti savo pradinį pasirinkimą nenagrinėti šio veiksnio poveikio byloje, žinoma, visada atsižvelgdama į nacionalinės teisės nuostatas ir procesines garantijas.

57. Kadangi teismui *a quo* abejonių dėl to nekyla, nepateiksiu savo nuomonės dėl to, ar iš tiesų 2011 m. lapkričio mėn. sutarties forma atitinka preliminariosios sutarties, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2004/18, pagrindinius požymius.

58. Bet kuriuo atveju būtina pažymėti, kad jei *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) toliau laikysis savo pozicijos, ji turės paaiškinti, ar šia preliminariąja sutartimi dėl jos išskirtinių bruožų nesiekiama „užkirsti keli[o] konkurencijai, j[os] apriboti ar iškraipyti“ (Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalis) [19].

59. Taigi daroma prielaida, kad buvo sudaryta pradinė preliminarioji sutartis ir šios sutarties aktyvios šalys yra perkančiosios organizacijos, kurios, nors ir paminėtos toje sutartyje, tiesiogiai nedalyvavo ją pasirašant. Dėl šios aplinkybės kyla klausimas, ar Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalyje ir 32 straipsnyje leidžiama sudaryti preliminariąją sutartį, kurios nepasirašo visos perkančiosios organizacijos, kurios vėliau ketina ja naudotis.

60. Abiejų klausimų antroji dalis taip pat iš esmės sutampa, t. y. ji susijusi su „paslaugų apimties, kurios preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos galės reikalauti sudariusios paskesnes sutartis, numatytas toje pačioje preliminarioje sutartyje“, nustatymu. Pateikiamas dvejopas klausimas:

– Visų pirma, svarstoma, ar pagal Direktyvą 2004/18 leidžiama, kad ši apimtis nebūtų tiksliai nustatyta.

– Antra, abejojama, ar tinkama nustatyti apimtį remiantis preliminariosios sutarties nepasirašiusių perkančiųjų organizacijų „įprastais poreikiais“.

*1. Dėl sutarties taikymo išplėtimo perkančiajai organizacijai, kuri nepasirašė preliminariosios sutarties*

61. Pagal Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą sutartys pagal preliminariąją sutartį turi būti sudaromos laikantis procedūrų, kurios apibrėžtos to straipsnio 3 ir 4 dalyse ir kurias galima taikyti „tik tarp perkančiųjų organizacijų ir ūkio subjektų, kurie nuo pat pradžių buvo preliminariojo susitarimo šalimis“.

62. Būtų galima teigti, kad gramatiškai, atsižvelgiant į žodžių junginio „nuo pat pradžių“ vietą sakinyje, jis taikomas tik ūkio subjektams (ekonominės veiklos vykdytojams), bet ne perkančiosioms organizacijoms. Tokį aiškinimą būtų galima pagrįsti įvairiais motyvais, iš kurių bene pats svarbiausias būtų tai, kad tokį aiškinimą toliau patvirtina atitinkama Direktyvos 2014/24 nuostata [20].

63. Bet kuriuo atveju, kad ir kaip būtų aiškinama Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies antra pastraipa, vertinant atskirai, manau, perkančiosios organizacijos, užimančios *aktyvią* poziciją sudarant preliminariąją sutartį, taip pat yra sutarties *šalys*. Pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalį „preliminarusis susitarimas“ dėl savo pobūdžio yra „vienos ar kelių perkančiųjų organizacijų ir vieno ar kelių ūkio subjektų susitarimas“, kurio tikslas yra „nustatyti sąlygas, taikomas sutartims, kurios bus sudarytos“.

64. Kyla kitas klausimas, ar šis statusas gali būti suteiktas tik tai perkančiajai organizacijai, kuri tiesiogiai dalyvavo pasirašant preliminariąją sutartį, ar taip pat ir tai organizacijai, kuri „tiesiogiai nedalyvavo ją pasirašant“, bet yra joje nurodyta. Ši abejonė yra pirmojo prejudicinio klausimo dalykas.

19 AGCM supratimu, pradinės sutarties 2.5 sąlyga, kaip ir *ASST della Vallemonica – Sebino* prisijungimas prie šios sutarties, pažeistų „sąžiningos konkurencijos ir nešališkumo principus“, nes nebeliktų „skaidrios konkurencijos“.

20 Pagal šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalį „preliminariosios sutarties pagrindu sudaromos sutartys skiriamos laikantis šioje dalyje ir 3 bei 4 dalyse nustatytų procedūrų. Tos procedūros gali būti taikomos tik tarp tų perkančiųjų organizacijų, kurios yra aiškiai nurodytos šiuo tikslu kvietime dalyvauti konkurse arba kvietime patvirtinti susidomėjimą, ir *tų ekonominės veiklos vykdytojų, kurie yra sudarytos preliminariosios sutarties šalys*.“ (kursyvu išskirta cituojant)

65. Preliminariosios sutarties šalies statusas nebūtinai turi reikšti, kad šia sutartimi naudojasi tik ją pasirašę subjektai; be to, ja gali naudotis net tiesiogiai ją sudarant nedalyvavę subjektai. Kaip pabrėžė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba)[21], pagal civilinės teisės normas, susijusias su atstovavimu ir kito asmens reikalų tvarkymu be sutarties, leidžiama, kad asmuo (šiuo atveju ASST) sudarytų kitiems subjektams privalomą sutartį, jei šie jam patikėjo šią užduotį arba patvirtina ją *a posteriori*.

66. Mano manymu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, sakydamas, kad „kitos perkančiosios organizacijos <…> tiesiogiai nedalyvauja pasirašant preliminariąją sutartį“, turi omenyje ne „pasirašymą“ kaip veiksmą, kurį sudaro oficialus teisinio sandorio pasirašymas, bet greičiau „pasirašymą“ kaip sutarties, kurios rengimo procese dalyvaujama, *sudarymą*, todėl jos laikomos *sutarties šalimi*.

67. Vis dėlto preliminariosios sutarties šalies statusą galima įgyti ir nepasirašius jos ir net tiesiogiai nedalyvavus ją sudarant: pakanka, kad šio statuso siekiantis subjektas sutiktų prisiimti toje sutartyje nustatytus įsipareigojimus[22].

68. Galiausiai, preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos nurodomos kaip „galimos paslaugų gavėjos“[23] tuo metu, kai sudaroma sutartis, ir yra susipažinusios su tos sutarties turiniu. Jei prieš pasirašant preliminariąją sutartį priimamas kolektyvinis sprendimas, pagal kurį kelios administravimo institucijos sutinka bendrai įsigyti tam tikras prekes ar paslaugas, šis išankstinis kolektyvinis sprendimas gali būti naudojamas preliminariajai sutarčiai, kurią pasirašė tik viena iš šių administravimo institucijų visų kitų institucijų vardu (arba su jų sutikimu), pagrįsti.

69. Tarp preliminariosios sutarties tiesiogine prasme ir paskesnių sutarčių, sudaromų remiantis toje sutartyje nustatytomis sąlygomis, yra tęstinumo ir priklausomybės ryšys. Šios sutartys sudaromos ne *ex novo* ar esant teisiniam vakuumui, bet laikantis preliminariojoje sutartyje nustatytų sąlygų, kurios būtinai turi atitikti Direktyvos 2004/18 reikalavimus. Šie reikalavimai turi būti taikomi tam, kad minėtos sutartys būtų teisėtos, nes jos reglamentuotos Sąjungos viešųjų pirkimų srities teisės aktais.

70. Glaudus ryšys tarp preliminariųjų sutarčių ir jų pagrindu sudaromų sutarčių reiškia, kad administravimo institucijos, kurios sudaro pastarąsias sutartis, turi sutapti su tomis institucijomis, kurios nurodytos preliminariosiose sutartyse, net jei jų nepasirašė. Manau, kad toks Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies antros pastraipos aiškinimas yra tinkamiausias.

71. Taigi galiausiai svarbu tai, kad preliminariojoje sutartyje būtų pateiktas baigtinis perkančiųjų organizacijų, kurios galės prisijungti prie preliminariosios sutarties pagrindu sudaromų viešojo pirkimo sutarčių, sąrašas. Sąrašas, kuris bet kuriuo atveju turi būti tikslus ir aiškus, nebūtinai turi būti pateiktas pačiame preliminariosios sutarties tekste, jis taip pat gali būti pateiktas vienoje iš specifikacijų sąlygų, kaip yra pagrindinėje byloje nagrinėjamu atveju.

72. Taigi į šį pirmąjį klausimą galima atsakyti taip: Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalimi ir 32 straipsnio 2 dalies antra pastraipa nedraudžiama sudaryti preliminariosios sutarties, pagal kurią perkančioji organizacija, tiesiogiai nedalyvavusi sudarant tą sutartį ir jos nepasirašiusi, gali prisijungti prie remiantis ta preliminariąja sutartimi sudaromų sutarčių, jei šios perkančiosios organizacijos tapatybė nurodyta pačioje preliminariojoje sutartyje arba į specifikacijas įtrauktame dokumente, kaip numatyta Direktyvoje 2004/18.

21 Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 7 ir 8 punktai.

22 Žinoma, šis sutikimas turi būti kaip nors įformintas, todėl galiausiai būtinas sutikimą duodančio subjekto parašas. Vis dėlto šiuo parašu nebūtinai turi būti pasirašyta sutartis, kurios šalimi tampa subjektas, užtenka tik to, kad būtų pasirašytas aiškus teisės aktas dėl šio sutikimo, kuriame turi būti nurodyta ta preliminarioji sutartis.

23 Vartoju tokį žodžių junginį, kokį vartoja Komisija savo rašytinių pastabų 37 punkte.

*2. Dėl paslaugų apimties, kurios galėtų reikalauti preliminariosios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos, nurodymo*

73. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar tai, kad preliminariojoje sutartyje nenurodyta „paslaugų apimtis“, kurios galės reikalauti šios sutarties nepasirašiusios perkančiosios organizacijos, sudariusios paskesnes susijusias sutartis, atitinka Direktyvos 2004/18 nuostatas.

74. Pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalį tarp sąlygų, taikomų sutartims, kurios bus sudarytos galiojant preliminariajai sutarčiai (per laiko atžvilgiu ribotą laikotarpį), reikia nustatyti „kainą ir atitinkamais atvejais numatomus kiekius“.

75. Mano nuomone, žodžių junginys „atitinkamais atvejais“ nereiškia, kad „numatomi kiekiai“ yra neprivaloma sąlyga. Priešingai, ši sąlyga yra privaloma, nors jos turinys priklauso nuo to, kaip tiksliai preliminariojoje sutartyje galima numatyti paslaugų apimtį, atsižvelgiant į paslaugų, kurios bus paskesnių sutarčių dalykas, pobūdį.

76. Jei ši sąlyga būtų aiškinama kitaip, tai reikštų, kad pradinės preliminariosios sutarties sąlygos būtų iškreiptos dėl pernelyg didelio tam tikrų svarbiausių jos aspektų neapibrėžtumo, o tai turėtų dvejopą neigiamą poveikį: pirma, tai atgrasytų galimai suinteresuotuosius ekonominės veiklos vykdytojus, kurie dėl sutarties dalyko neapibrėžtumo atsisakytų dalyvauti procedūroje, antra, draudimas sudarant sutartis iš esmės keisti bendrosios sutarties sąlygas (Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies trečia pastraipa) taptų neveiksmingas.

77. Direktyvos 2004/18 VII A priedo 6 dalies c punkte, į kurį daroma nuoroda šios direktyvos 36 straipsnio 1 dalyje, išsamiai nurodyta, kokią informaciją reikia pateikti skelbimuose dėl konkursų prieš sudarant preliminariąją sutartį. Konkrečiai turi būti nurodyta „numatoma bendra paslaugų vertė visam preliminariojo susitarimo galiojimo laikotarpiui[24] ir, jei įmanoma, sutarčių, kurias numatoma sudaryti, vertė ir skaičius.“

78. Taigi preliminariojoje sutartyje reikia nurodyti bendrą visų teiktinų paslaugų vertę. Būtina įvertinti ir vėlesnes sutartis, pagal kurias atskirai ir paeiliui bus skiriamos skirtingos paslaugų dalys, kurios sudarys teiktinų paslaugų visumą. Pakartosiu, kad tik taip bus laikomasi skaidrumo ir ekonominės veiklos vykdytojų, kurie domisi galimybe sudaryti preliminariąją sutartį ir su ja *susijusias* sutartis, lygiateisiškumo principų. Jei bendra (numatomų) paslaugų apimtis nebus nurodyta arba jai apskaičiuoti bus naudojami hipotetiniai pagrindai, kandidatams bus sudėtinga įvertinti, ar jiems apsimoka dalyvauti konkurse[25].

79. Žodžių junginys „jei įmanoma“, mano manymu, nereiškia, kad šio įsipareigojimo galima nesilaikyti. Jei jo būtų nepaisoma, būtų neįmanoma apskaičiuoti (susumavus) bendros teiktinų paslaugų vertės visam preliminariosios sutarties laikotarpiui. Vis dėlto minėta formuluotė suteikia tam tikro lankstumo nustatant, į kiek sutarčių numatoma suskaidyti visas preliminariojoje sutartyje numatytas paslaugas, t. y. numatant, kaip dažnai jos bus sudaromos, o nuo to priklausys paslaugų apimtis, kuri kiekvienu atveju bus tų sutarčių dalykas.

24 Taigi preliminariosios sutarties trukmė yra vienas pagrindinių veiksnių nurodant bendrą paslaugų vertę, kuri yra esminis konkurso aspektas. Todėl, siekdamas ištirti, ar tai nurodyta nagrinėjamu atveju, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi atsižvelgti į tai, kas jam padėtų nustatyti, ar buvo laikomasi Direktyvos 2004/18 32 straipsnio 2 dalies ketvirtos pastraipos nuostatų arba ar perkančiosios organizacijos sutartyje tinkamai nurodė objektyvias priežastis, kodėl turėtų būti pratęstas sutarties ketverių metų terminas. Būtų galima teigti, kad, svarstydamos teiktinų paslaugų apimties nustatymo klausimą, pačios šalys netiesiogiai iškėlė klausimą dėl preliminariosios sutarties trukmės, nes nenustačius šios trukmės neįmanoma nustatyti bendros šios apimties vertės.

25 Šis neapibrėžtumas didėja esant tokioms aplinkybėms kaip nagrinėjami atveju, nes išlyga dėl preliminariosios sutarties taikymo išplėtimo leidžia ASST savo nuožiūra prisijungti arba neprisijungti prie pradinės sutarties jos galiojimo laikotarpiu; taip pat leidžiama, kad pradinis konkursą laimėjęs dalyvis atmestų vėlesnį minėtų ASST pateiktą prašymą prisijungti.

80. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) taip pat klausia, ar būtų galima apskaičiuoti vėlesnių pagal sutartį numatytų paslaugų apimtį remiantis perkančiųjų organizacijų „įprastais poreikiais“.

81. Mano nuomone, kuri sutampa su Suomijos vyriausybės ir Komisijos nuomonėmis, niekas neprieštarautų tam, kad būtų remiamasi šiais poreikiais, jei jie būtų nurodyti tiksliai ir aiškiai pačioje preliminariojoje sutartyje arba atitinkamose specifikacijose. Šie duomenys turi būti pateikti taip, kad jais galėtų pasinaudoti visi galimai suinteresuotieji subjektai.

82. Šia prasme „įprasti poreikiai“ gali būti tokie poreikiai, kuriuos galima numatyti atsižvelgiant į ankstesnių metų pirkimo apimtis. Priešingai, įprastais poreikiais negalima laikyti tokių poreikių, kurie nesiremiant šiais ankstesnių metų duomenimis netikėtai pateikiami preliminariosios sutarties galiojimo laikotarpiu. Kitu atveju galėtų susidaryti neapibrėžta padėtis ir taip būtų pažeisti vienodų sąlygų, nediskriminavimo ir skaidrumo principai, numatyti Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje.

83. Remiantis šiais principais, informacija (jei ne tiksli, tai bent jau apytikslė) apie paslaugų vertę privalo būti vienodai prieinama visiems ekonominės veiklos vykdytojams. Jei minėtos paslaugos įvertinamos atsižvelgiant į perkančiosios organizacijos poreikius, kuriuos reikėjo patenkinti praeityje, informacija, kuria patvirtinama šių ankstesnių poreikių vertė (faktinė ir tikra), turi būti pateikta preliminariosios sutarties dokumentuose ir prireikus atnaujinta ir patikslinta (kaip numatoma vertė). Pasikartosiu, kad kitu atveju „įprasti poreikiai“ iš tiesų būtų nežinomi visiems ekonominės veiklos vykdytojams, išskyrus tą, su kuriuo buvo sudarytos ankstesnės sutartys dėl tų pačių paslaugų.

84. Todėl Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 5 dalį ir 32 straipsnį siūlau aiškinti taip, kad jais nedraudžiama, kad paslaugų apimtis, kurios gali reikalauti perkančioji organizacija, kuri nedalyvavo nei sudarant preliminariąją sutartį, nei ją pasirašant, bet nuo pat pradžių buvo aiškiai nurodyta kaip šios sutarties šalis, būtų nustatyta remiantis šios perkančiosios organizacijos įprastais poreikiais, jei juos galima apskaičiuoti remiantis aiškia, tikslia ir skaidria informacija apie tai, kokius šios perkančiosios organizacijos poreikius reikėjo patenkinti praeityje.

## VI. Išvada

85. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktus klausimus atsakyti taip:

2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 1 straipsnio 5 dalis ir 32 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos:

– Nedraudžiama sudaryti preliminariosios sutarties, pagal kurią perkančioji organizacija, tiesiogiai nedalyvavusi sudarant tą sutartį ir jos nepasirašiusi, gali prisijungti prie remiantis ta preliminariąja sutartimi sudaromų sutarčių, jei šios perkančiosios organizacijos tapatybė nurodoma pačioje preliminariojoje sutartyje arba į specifikacijas įtrauktame dokumente, kaip numatyta Direktyvoje 2004/18.

– Draudžiama, kad paslaugų apimtis, kurios galės reikalauti minėta perkančioji organizacija sudarydama paskesnes preliminariojoje sutartyje numatytas sutartis, būtų nenustatyta arba jos būtų negalima aiškiai nustatyti toje preliminariojoje sutartyje.

– Nedraudžiama šios apimties nustatyti remiantis perkančiosios organizacijos įprastais poreikiais, jei preliminariojoje sutartyje pateikiama aiški, tiksli ir skaidri informacija apie tai, kokius šios perkančiosios organizacijos poreikius reikėjo patenkinti praeityje.