



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

20. května 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky na dodávky – Směrnice 2004/18/ES – Články 2 a 46 – Projekt financovaný z Fondu evropské pomoci nejchudším osobám – Kritéria pro hodnocení uchazečů – Nařízení (ES) č. 852/2004 – Článek 6 – Požadavek mít registraci nebo schválení vydané vnitrostátním orgánem pro bezpečnost potravin státu plnění veřejné zakázky“

Ve věci C-6/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinu, Estonsko) ze dne 19. prosince 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 7. ledna 2020, v řízení

Sotsiaalministeerium

proti

Riigi Tugiteenuste Keskus, dříve Innove SA,

za přítomnosti:

Rahandusministeerium,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, N. Piçarra, D. Šváby (zpravodaj), S. Rodin a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi P. Ondrůškem a W. Farrellem, jakož i L. Haasbeek a E. Randvere, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. ledna 2021,

vydává tento

* Jednací jazyk: estonština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 2 a 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), jakož i zásady ochrany legitimního očekávání.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Sotsiaalministeerium (ministerstvo sociálních věcí, Estonsko) a Riigi Tugiteenuste Keskus (státní centrum asistenčních služeb), dříve Innove SA, ve věci rozhodnutí o finanční opravě, kterým posledně uvedená zamítla některé žádosti o platbu podané tímto ministerstvem v rámci projektu na koupi a distribuci potravinové pomoci ve prospěch nejchudších osob.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/18

- 3 Bod 42 odůvodnění směrnice 2004/18 uvádí:
„Pravidla Společenství pro vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci se použijí v případě, že je doklad o určité kvalifikaci je vyžadován pro účast v zadávacím řízení nebo v soutěži na určitý výkon.“
- 4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání zakázek“, stanoví:
„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.“
- 5 Článek 26 uvedené směrnice, nadepsaný „Podmínky plnění zakázky“, stanoví:
„Veřejní zadavatelé mohou stanovit zvláštní podmínky pro plnění zakázky za předpokladu, že jsou slučitelné s právem Společenství a jsou uvedeny v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci. Podmínky, kterými se řídí plnění zakázky, se mohou týkat zejména sociálních faktorů a životního prostředí.“
- 6 Kapitola VII hlavy II směrnice 2004/18, nadepsaná „Průběh řízení“, obsahuje oddíl 1, nadepsaný „Obecná ustanovení“. Oddíl 1 je tvořen jediným článkem 44 této směrnice, který je nadepsán „Ověření vhodnosti a výběr účastníků, zadávání zakázek“ a který zní následovně:
„1. Zakázky se zadávají na základě kritérií stanovených v člancích 53 a 55, s ohledem na článek 24 poté, co je veřejnými zadavateli ověřena vhodnost hospodářských subjektů, které nebyly vyloučeny podle článků 45 a 46, v souladu s kritérii hospodářských a finančních předpokladů, odborných a technických znalostí nebo způsobilosti, uvedenými v článku 47 až 52 a případně s nediskriminačními pravidly a kritérii uvedenými v odstavci 3.
2. Veřejní zadavatelé mohou od zájemců a uchazečů vyžadovat, aby splňovali minimální způsobilost v souladu s články 47 a 48.“

Rozsah informací uvedených v člancích 47 a 48 a minimální úroveň způsobilosti požadované pro konkrétní zakázku musí být vztaženy k předmětu zakázky a být tomuto předmětu úměrné.

Tyto minimální úrovně jsou uvedeny v oznámení o zakázce.

[...]“

7 Oddíl 2 této kapitoly, nadepsaný „Osobní situace zájemce nebo uchazeče“, obsahuje články 45 až 52 uvedené směrnice.

8 Článek 46 téže směrnice, který je nadepsán „Vhodnost pro výkon odborné činnosti“, zní:

„Každý hospodářský subjekt, který se hodlá podílet na veřejné zakázce, může být požádán, aby prokázal, jak je předepsáno v členském státě, kde je usazen, že je zapsán v jednom z profesních nebo obchodních rejstříků, nebo aby poskytl místopřísežné prohlášení nebo osvědčení, jak je popsáno v příloze IX A pro veřejné zakázky na stavební práce, v příloze IX B pro veřejné zakázky na dodávky a v příloze IX C pro veřejné zakázky na služby.

Jsou v zadávacích řízeních veřejných zakázek na služby zájemci nebo uchazeči povinni mít určité oprávnění nebo být členy určité organizace, aby mohli ve své zemi původu vykonávat danou službu, může veřejný zadavatel požadovat, aby prokázali, že [...] mají takové oprávnění či členství.“

9 Článek 48 směrnice 2004/18, nadepsaný „Technická nebo odborná způsobilost“, stanoví:

„1. Technická nebo odborná způsobilost hospodářských subjektů se posuzuje a zkoumá v souladu s odstavci 2 a 3.

2. Doklady o technické způsobilosti hospodářského subjektu mohou být poskytnuty jedním nebo několika následujícími prostředky podle povahy, množství nebo důležitosti a použití stavebních prací, dodávek nebo služeb:

[...]

d) kontrolou výrobních kapacit dodavatele nebo technické způsobilosti poskytovatele služeb a případně také kontrolou prostředků pro studium a výzkum, které má k dispozici a opatření, která zavede pro kontrolu jakosti, jsou-li výrobky nebo služby, které mají být dodány, složité nebo jsou-li výjimečně požadovány pro zvláštní účel, provedenou veřejnými zadavateli nebo jejich jménem příslušným úředním orgánem země, v níž je dodavatel nebo poskytovatel služeb usazen, se souhlasem tohoto orgánu;

[...]

j) pokud jde o výrobky, které mají být dodány:

[...]

ii) osvědčeními vypracovanými úředními subjekty pro kontrolu kvality nebo uznanými agenturami potvrzujícími shodu výrobků, která je jasně určena odkazy na specifikace nebo normy.

[...]“

10 Článek 49 této směrnice, který je nadepsán „Normy pro zajišťování jakosti“, zní:

„Jestliže veřejní zadavatelé vyžadují předložení osvědčení vydaných nezávislými subjekty, která dokládají, že hospodářský subjekt splňuje určité normy pro zajišťování jakosti, odkáží na systémy zajišťování jakosti založené na řadách odpovídajících evropských norem a ověřené subjekty, které

vyhovují řadám evropských norem, pokud jde o vydávání osvědčení. Uznávají rovnocenná osvědčení od subjektů usazených v jiných členských státech. Přijímají od hospodářských subjektů rovněž jiné důkazy o rovnocenných opatřeních k zajištění jakosti.“

- 11 Článek 50 uvedené směrnice, který se vztahuje na „[n]ormy řízení z hlediska ochrany životního prostředí“, stanoví:

„Jestliže veřejní zadavatelé v případech uvedených v čl. 48 odst. 2 písm. f) vyžadují předložení osvědčení vydaných nezávislými subjekty, která dokládají, že hospodářský subjekt splňuje určité normy řízení z hlediska ochrany životního prostředí, odkáží na systém řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí Společenství (EMAS) nebo na normy řízení z hlediska ochrany životního prostředí založené na odpovídajících evropských nebo mezinárodních normách, ověřených subjekty, které vyhovují právu Společenství nebo odpovídajícím evropským či mezinárodním normám týkajícím se osvědčování. Uznávají rovnocenná osvědčení od subjektů usazených v jiných členských státech. Přijímají od hospodářských subjektů rovněž jiné důkazy o rovnocenných opatřeních k řízení z hlediska ochrany životního prostředí.“

- 12 Článek 52 směrnice 2004/18, který je nadepsán „Úřední seznamy schválených hospodářských subjektů a osvědčení subjekty veřejného nebo soukromého práva“, stanoví:

„1. Členské státy mohou zavést buď úřední seznamy schválených zhotovitelů, dodavatelů nebo poskytovatelů služeb, nebo osvědčení vydávané veřejnoprávními či soukromoprávními osvědčovacími subjekty.

Členské státy přizpůsobí podmínky pro zápis do těchto seznamů a pro vydávání osvědčení osvědčovacími subjekty čl. 45 odst. 1 a odst. 2 písm. a) až d) a g), článku 46, čl. 47 odst. 1, 4 a 5, čl. 48 odst. 1, 2, 5 a 6, článku 49 a případně článku 50.

[...]

2. Hospodářské subjekty, které jsou zapsané do úředních seznamů nebo mají osvědčení, mohou zadavateli předložit pro každou zakázku osvědčení o zápisu vydané příslušným subjektem nebo osvědčení vydané příslušným osvědčovacím subjektem. V osvědčeních se uvádějí doklady, které jim umožnily zápis do seznamu nebo získání osvědčení, jakož i zařazení, které jim bylo na tomto seznamu přiděleno.

3. Ověřený zápis do úředních seznamů provedený příslušnými subjekty nebo osvědčení vydané osvědčovacím subjektem nezakládá z hlediska veřejných zadavatelů z jiných členských států předpoklad vhodnosti, s výjimkou čl. 45 odst. 1 a odst. 2 písm. a) až d) a g), článek 46, čl. 47 odst. 1 písm. b) a c) a čl. 48 odst. 2 písm. a) bodu i), písm. b), e), g) a h) v případě zhotovitelů, odst. 2 písm. a) bodu ii), písm. b), c), d) a j) v případě dodavatelů a odst. 2 písm. a) bodu ii) a písm. c) až i) v případě poskytovatelů služeb.

4. Informace, které lze vyvodit ze zápisu do úředních seznamů nebo z osvědčení, nelze bezdůvodně zpochybnit. Pokud jde o placení příspěvků na sociální zabezpečení a daní, lze od každého zapsaného hospodářského subjektu kdykoli při nabídce zakázky vyžadovat další osvědčení.

Veřejní zadavatelé z jiných členských států použijí odstavec 3 a první pododstavec tohoto odstavce pouze ve prospěch hospodářských subjektů usazených v členském státě, který úřední seznam vede.

5. Pro jakýkoli zápis hospodářských subjektů z jiných členských států do úředního seznamu nebo pro vydání osvědčení těmto subjektům subjekty uvedenými v odstavci 1 nelze vyžadovat žádné další důkazy nebo údaje než ty, které se vyžadují od vnitrostátních hospodářských subjektů, a v každém případě pouze ty, které jsou uvedeny v člancích 45 až 49 a případně článku 50.

Hospodářské subjekty z jiných členských států však nejsou povinny žádat o takový zápis nebo osvědčení proto, aby se mohly podílet na veřejné zakázce. Veřejní zadavatelé uznávají rovnocenná osvědčení od subjektů usazených v jiných členských státech. Přijmou rovněž jiné rovnocenné důkazy.

6. Hospodářské subjekty mohou kdykoli požádat o zápis do úředního seznamu nebo o vydání osvědčení. Musí být informovány v přiměřeně krátké době o rozhodnutí orgánu, který vypracovává seznam, nebo příslušného osvědčovacího subjektu.

[...]“

- 13 Příloha VII A uvedené směrnice, nadepsaná „Informace, které musí být obsaženy v oznámeních o veřejné zakázce“, v bodě 17 této směrnice pod nadpisem „Oznámení o zakázce“ upřesňuje, že v oznámení o zakázce musí být zejména v rámci otevřených řízení uvedena „[k]ritéria pro výběr, která se týkají osobní situace hospodářských subjektů, která mohou vést k jejich vyloučení a požadované informace, které prokazují, že na tyto hospodářské subjekty se případy, jež vyloučení odůvodňují, nevztahují, [k]ritéria pro výběr a informace týkající se osobní situace hospodářských subjektů, informace a jakékoli nezbytné formální náležitosti pro posouzení minimálních hospodářských a technických norem, které jsou od hospodářského subjektu požadovány[, jakož i m]inimální úroveň (úrovně) norem, kterou lze požadovat“.

Nariženi (ES) č. 852/2004

- 14 Body 1 a 8 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, ze dne 29. dubna 2004, o hygieně potravin (Úř. věst. 2004, L 139, s. 1; Zvl. vyd. 13/34, s. 319), ve znění nařízení (ES) Evropského parlamentu a Rady č. 219/2009 ze dne 11. března 2009 (Úř. věst. 2009, L 87, s. 109) (dále jen „nařízení č. 852/2004“), uvádějí:

„(1) Dosažení vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví je jedním ze základních cílů potravinového práva, jak je stanoveno v nařízení [Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1)]. Uvedené nařízení rovněž stanoví další jednotné zásady a definice pro potravinové právo na vnitrostátní úrovni a na úrovni Společenství, včetně cíle dosáhnout volného pohybu potravin ve Společenství.

[...]

(8) Pro zajištění bezpečnosti potravin od prvovýroby až po uvedení na trh nebo vývoz včetně je nezbytný integrovaný přístup. Každý provozovatel potravinářského podniku v celém potravinovém řetězci by měl zajišťovat, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti potravin.“

- 15 Článek 1 nařízení č. 852/2004, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení stanoví obecná pravidla pro hygienu potravin vztahující se na provozovatele potravinářských podniků, přičemž přihlíží především k těmto zásadám:

- a) primární odpovědnost za bezpečnost potravin nese provozovatel potravinářského podniku;
- b) je nezbytné zajistit bezpečnost potravin v celém potravinovém řetězci, počínaje prvovýrobou;

[...]

Toto nařízení se použije na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a na vývoz. Nejsou jím dotčeny specifitější požadavky týkající se hygieny potravin.“

16 Článek 3 uvedeného nařízení, nadepsaný „Obecná povinnost“, stanoví:

„Provozovatel potravinářského podniku zajistí, aby ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin pod jeho kontrolou splňovaly odpovídající hygienické požadavky stanovené v tomto nařízení.“

17 Článek 6 nařízení č. 852/2004, nadepsaný „Úřední kontroly, registrace a schvalování“, stanoví:

„1. Provozovatelé potravinářských podniků spolupracují s příslušnými orgány v souladu s ostatními použitelnými právními předpisy Společenství, nebo pokud neexistují, v souladu s vnitrostátním právem.

2. Každý provozovatel potravinářského podniku zejména oznámí odpovídajícímu příslušnému orgánu způsobem, který je dotyčným orgánem vyžadován, každý provoz podléhající jeho kontrole, který provádí činnost v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, s cílem registrace každého takového provozu.

Provozovatelé potravinářských podniků rovněž zajistí, aby příslušný orgán měl vždy aktuální informace o provozech, včetně oznámení každé významné změny činností a každého uzavření stávajícího provozu.

3. Provozovatelé potravinářských podniků však zajistí, aby byly provozy po alespoň jedné návštěvě na místě schváleny příslušným orgánem, pokud je to požadováno:

- a) vnitrostátním právem členského státu, ve kterém se zařízení nachází;
- b) nařízením (ES) [Evropského parlamentu a Rady] č. 853/2004 [ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55)],

nebo

- c) rozhodnutím Komise. Toto opatření, jež má za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení, se přijme regulativním postupem s kontrolou podle čl. 14 odst. 3.

Členský stát, který podle písmene a) požaduje, aby byly určité provozy na jeho území schvalovány podle vnitrostátního práva, oznámí Komisi a ostatním členským státům dotyčná vnitrostátní pravidla.“

Estonské právo

Zákon o veřejných zakázkách

- 18 Ustanovení § 3 Riigihangete seadus (zákon o veřejných zakázkách), ve znění použitelném na spor v původním řízení (RT I 2016, 20, dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), nadepsané „Obecné zásady pro zadávání veřejných zakázek“, stanoví:

„Při zadávání veřejných zakázek musí veřejný zadavatel dodržovat tyto zásady:

- 1) veřejný zadavatel musí finanční prostředky použít hospodárně a v souladu se sledovaným cílem a dosáhnout cíle dané veřejné zakázky za rozumnou cenu, přičemž v případě soutěže zajistí co možná nejlepší poměr ceny a kvality srovnáním jednotlivých nabídek;
 - 2) veřejný zadavatel zajistí transparentnost veřejné zakázky a možnost její kontroly;
 - 3) se všemi osobami, které mají bydliště nebo sídlo v Estonsku, v jiném členském státě Evropské unie, v jiném členském státě Evropského hospodářského prostoru nebo ve státě, který přistoupil k [Dohodě o veřejných zakázkách (Úř. věst. 1996, C 256, s. 2), která je obsažena v příloze 4 Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) (Úř. věst. 1994, L 336, s. 3)], musí veřejný zadavatel zacházet stejně a bez diskriminace, přičemž tento zadavatel musí dbát na to, aby všechna omezení a všechny podmínky uložené osobám byly přiměřené, relevantní a důvodné s ohledem na cíl veřejné zakázky;
 - 4) při zadávání veřejných zakázek zajistí veřejný zadavatel účinné využívání stávající hospodářské soutěže a v tomto kontextu účast právnické osoby veřejného práva nebo osoby soukromého práva využívající veřejné prostředky v zadávacím řízení nesmí narušovat hospodářskou soutěž z důvodu použití veřejných prostředků;
 - 5) veřejný zadavatel zamezí střetu zájmů, který narušuje hospodářskou soutěž;
 - 6) veřejný zadavatel upřednostní, pokud je to možné, řešení šetrná k životnímu prostředí.“
- 19 Ustanovení § 39 zákona o veřejných zakázkách, nadepsané „Ověření kvalifikace uchazeče nebo zájemce“, v odstavci 1 stanoví:

„Veřejný zadavatel musí ověřit, zda ekonomická a finanční situace, jakož i odborné a technické schopnosti uchazeče nebo zájemce splňují kvalifikační podmínky stanovené v oznámení o veřejné zakázce. Kvalifikační podmínky musí být dostatečné k prokázání způsobilosti uchazeče nebo zájemce o plnění veřejné zakázky a současně vhodné a přiměřené s ohledem na povahu, kvantitu a účel zboží, služeb nebo stavebních prací, které jsou předmětem veřejné zakázky.“

- 20 Ustanovení § 41 uvedeného zákona, které se věnuje „[t]echnickým a odborným schopnostem uchazečů nebo zájemců“, v odstavci 3 stanoví:

„Stanoví-li zákonodárce zvláštní požadavky na činnost vykonávanou na základě veřejné zakázky, veřejný zadavatel v oznámení o zakázce uvede zvláštní požadavky, které musí být splněny, jakož i oprávnění k výkonu činnosti a registrace nezbytné pro kvalifikaci uchazeče nebo zájemce. Za účelem ověření, že jsou splněny zvláštní požadavky stanovené právními předpisy, stanoví veřejný zadavatel v oznámení o zakázce požadavek, aby uchazeč nebo zájemce doložil potvrzení, že má oprávnění k výkonu činnosti nebo registraci nebo že splňuje jakýkoli jiný zvláštní požadavek, nebo doložil, že je členem příslušné organizace ve smyslu právních předpisů státu, v němž je usazen, ledaže si veřejný zadavatel může obstarat tyto doklady bez nadměrných nákladů na základě informací z veřejně dostupné databáze.

Nedisponuje-li uchazeč nebo zájemce dotčeným oprávněním k výkonu činnosti nebo dotčenou registrací nebo není-li členem příslušné organizace ve smyslu právních předpisů státu, v němž je usazen, veřejný zadavatel prohlásí uchazeče nebo kandidáta za vyloučeného.“

Zákon o potravinách

21 Ustanovení § 8 Toiduseadus (zákon o potravinách), ve znění použitelném na spor v původním řízení (RT I 1999, 30, 415, dále jen „zákon o potravinách“), nadepsané „Povinnost mít oprávnění“, stanoví:

„(1) Hospodářský subjekt musí být držitelem oprávnění k provozování potravinářského podniku v následujících provozech:

- 1) provozu ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) nařízení [č. 852/2004];
- 2) provozu, v němž činnosti týkající se produktů prvovýroby živočišného původu nevyžadují žádnou změnu jejich formy nebo původních charakteristik, s výjimkou situace, kdy se jedná o provoz, jehož předmětem činnosti je prvovýroba těchto produktů a v nichž výrobce provádí související postupy ve smyslu nařízení [č. 852/2004];
- 3) provozu, v němž při postupech souvisejících s produkty prvovýroby neživočišného původu dochází ke změně jejich původní formy a jejich původních charakteristik, pokud se nejedná o provoz uvedený v kapitole III přílohy II nařízení [č. 852/2004];
- 4) provozu, v němž se provádí zpracování potravinářských výrobků, zejména jejich příprava nebo první balení, pokud se nejedná o první balení produktů prvovýroby neživočišného původu nebo pokud se nejedná o provoz uvedený v kapitole III přílohy II nařízení [č. 852/2004];
- 5) provozu, předmětem jehož činnosti jsou potraviny živočišného původu, z něhož se distribuují jinému hospodářskému subjektu a který je uveden v kapitole III přílohy II nařízení [č. 852/2004];
- 6) provozu, v němž jsou uskladněny potraviny, které za účelem zajištění bezpečnosti potravin musí být uchovávány při jiné než okolní teplotě;
- 7) provozu, který se zabývá maloobchodem, zejména s potravinami, které musí být uskladněny při jiné než okolní teplotě, aby byla zajištěna bezpečnost potravin, pokud se nejedná o provoz uvedený v kapitole III přílohy II nařízení [č. 852/2004];

[...]

(2) Oprávnění k výkonu činnosti udělí hospodářskému subjektu právo zahájit a vyvíjet hospodářskou činnost v provozu nebo části provozu uvedených v oprávnění k výkonu činnosti.

(3) Příslušný ministr stanoví vyhláškou podrobný seznam oblastí činností a kategorií potravin, pro něž musí hospodářský subjekt mít oprávnění k výkonu činnosti.“

22 Ustanovení § 10 zákona o potravinách, nadepsané „Předmět kontroly oprávnění k výkonu činnosti“, stanoví:

„Oprávnění k výkonu činnosti se hospodářskému subjektu udělí, pokud jeho provoz nebo provoz, který využívá ke své činnosti provozovatele potravinářského podniku, splňuje požadavky stanovené v [nařízeních č. 852/2004 a č. 853/2004], jakož i v dalších příslušných potravinářských předpisech.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 23 Ministerstvo sociálních věcí uspořádalo dvě otevřená veřejná nabídková řízení na nákup potravinové pomoci pro nejchudší osoby, jedno v roce 2015 a druhé v roce 2017, jejichž odhadovaná hodnota byla v každém případě čtyři miliony eur.
- 24 V rámci první zakázky bylo původně požadováno, aby uchazeči měli schválení od Veterinaar- ja Toiduamet (potravinový a veterinární úřad, Estonsko), přičemž toto schválení bylo považováno za nezbytné pro plnění této zakázky. Zadávací dokumentace byla v průběhu zadávacího řízení na tuto zakázku upravena v tom smyslu, že tento požadavek byl nahrazen povinností přiložit osvědčení o splnění informační povinnosti a o splnění povinnosti být držitelem oprávnění stanovených zákonem o potravinách, které bylo nezbytné pro plnění uvedené zakázky.
- 25 V rámci druhé zakázky veřejný zadavatel od počátku požadoval osvědčení uvedené v předchozím bodě.
- 26 V rámci každé z obou veřejných zakázek byly podepsány rámcové smlouvy s třemi uchazeči.
- 27 Rozhodnutím ze dne 30. října 2018 Riigi Tugiteenuste Keskus zamítlo žádosti o platbu částky ve výši přibližně 463 000 eur. Tyto žádosti byly podány v rámci projektu „Nákup a přeprava potravin až do skladu“, který je součástí programu potravinové pomoci ministerstva sociálních věcí pro nejchudší osoby.
- 28 Tímto Riigi Tugiteenuste Keskus souhlasilo se stanoviskem Rahandusministeerium (ministerstvo financí, Estonsko) vyjádřeným v závěrečné zprávě o auditu ze dne 10. září 2018, ve kterém dospělo k závěru, že požadavek, aby uchazeči měli schválení estonského orgánu nebo aby splnili povinnosti v oblasti informování a oprávnění v Estonsku, neodůvodněně omezuje uchazeče usazené v jiném členském státě než v Estonské republice.
- 29 Po zamítnutí odvolání v rámci autoremedury, které bylo podáno k Riigi Tugiteenuste Keskus, podalo ministerstvo sociálních věcí žalobu k Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko), kterou se domáhalo zrušení rozhodnutí o finanční opravě ze dne 30. října 2018.
- 30 Na podporu této žaloby uvedené ministerstvo na prvním místě tvrdilo, že k tomu, aby postupovalo v souladu s § 41 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, musí v oznámení o zakázce uvést jako podmínku kvalifikace uchazečů zvláštní požadavky, které tito musí splňovat, jakož i oprávnění k výkonu činnosti a nezbytné informace.
- 31 V projednávaném případě bylo přitom k plnění dotčených veřejných zakázek nezbytné využívat mezisklad na uskladnění potravin nebo dopravní prostředek, který se nachází v Estonsku. Splněním takových podmínek se uchazeč podle uvedeného ministerstva stal provozovatelem potravinářského podniku a musel zejména podle § 8 zákona o potravinách, jakož i čl. 6 odst. 3 nařízení č. 852/2004 splňovat povinnosti v oblasti informování a oprávnění v Estonsku. Veřejný zadavatel totiž podle ministerstva sociálních věcí nemá možnost akceptovat oprávnění k výkonu činnosti z členského státu, v němž je uchazeč usazen, jelikož v oblasti oprávnění k výkonu činnosti v potravinářském odvětví nedochází mezi členskými státy ke vzájemnému uznávání.
- 32 Podle ministerstva sociálních věcí stanovení podmínek kvalifikace spojených se zvláštními požadavky uloženými zákonem o potravinách umožnilo veřejnému zadavateli legálně snížit riziko nesprávného plnění dotčených veřejných zakázek. Ověření, že byly dodrženy povinnosti uložené tímto zákonem v oblasti informování a oprávnění, tedy podle uvedeného ministerstva probíhalo ve fázi ověřování kvalifikace uchazečů, a nikoliv při plnění těchto zakázek. V tomto ohledu podle ministerstva sociálních věcí stačilo, aby uchazeč usazený v jiném členském státě než v Estonské republice informoval dopisem potravinářský a veterinární úřad o tom, že hodlá zahájit činnost, aniž musel získat od tohoto úřadu odpověď. Současně s informováním uvedeného úřadu nebo poté mohl podle uvedeného ministerstva

tento uchazeč v případě potřeby zahájit řízení k získání oprávnění. S ohledem na lhůtu pro předložení nabídek v mezinárodním zadávacím řízení, které trvá minimálně 40 dnů, a lhůtu pro vyřízení oprávnění upravenou v uvedeném zákoně, která činí 30 dnů, měl uvedený uchazeč podle ministerstva sociálních věcí dostatek času k podniknutí kroků souvisejících s vyřízením povolení.

- 33 Na druhém místě ministerstvo sociálních věcí uvádí, že první zakázka již byla dvakrát vyhodnocena a schválena auditory ministerstva financí. Zpětná změna výkladu pravidel pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s třetím auditem prováděným stejnými auditory tak podle ministerstva sociálních věcí není v souladu se zásadami řádné správy a ochrany legitimního očekávání.
- 34 Riigi Tugiteenuste Keskus, podporované ministerstvem financí, navrhlo u Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu), aby byla žaloba ministerstva sociálních věcí zamítnuta. Riigi Tugiteenuste Keskus zejména tvrdilo, že článek 46 směrnice 2004/18 umožňuje od uchazeče požadovat pouze to, aby předložil důkaz, že má oprávnění k poskytování služeb vydané členským státem, v němž je usazen, nebo důkaz o členství v určité organizaci v tomto členském státě. Kromě toho je podle Riigi Tugiteenuste Keskus nepřiměřené a v rozporu se zásadou rovného zacházení vyžadovat, aby uchazeč již podnikl určité kroky v Estonsku v okamžiku podání nabídky, i když tyto kroky souvisejí s plněním zakázky. V poslední řadě má Riigi Tugiteenuste Keskus za to, že zásada ochrany legitimního očekávání nebyla porušena.
- 35 Rozhodnutím ze dne 22. května 2019 Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu) zamítl žalobu ministerstva sociálních věcí z důvodu, že požadavek, aby uchazeči měli schválení estonského orgánu nebo aby splňovali informační povinnost a povinnost mít oprávnění v Estonsku, je nepřiměřený a diskriminační ve vztahu k uchazečům usazeným v jiných členských státech. Uvedený soud rovněž zamítl žalobní důvod vycházející z porušení zásady ochrany legitimního očekávání, jelikož ministerstvo sociálních věcí nemohlo mít s ohledem na předchozí nezávazné audity útvarů ministerstva financí právní jistotu, že v budoucnu nedojde k rozhodnutí o porušení pravidel použitelných v oblasti veřejných zakázek.
- 36 V návaznosti na zamítnutí žaloby podalo ministerstvo sociálních věcí odvolání k Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinu, Estonsko).
- 37 Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) má za to, že vzhledem k tomu, že podmínky pro vydání povolení nebo schválení příslušným orgánem nejsou nařízením č. 852/2004 zcela harmonizovány, nemůže se hospodářský subjekt pro účely zahájení činnosti v jiném členském státě než ve státě svého původu opírat o schválení vydané ve státě původu, ale musí získat požadované schválení v uvedeném jiném členském státě.
- 38 Kvalifikovat uchazeče o veřejnou zakázku pouze s ohledem na jeho slib, že požádá o oprávnění k provozování činnosti nebo o registraci, by kromě toho mohlo podle Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) ohrozit plnění dotčené zakázky, pokud by uvedený uchazeč nesplnil tuto povinnost nebo nemohl vykonávat činnost v souladu s požadavky na získání tohoto oprávnění nebo registrace.
- 39 Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) poukazuje na to, že ačkoliv požadavek na oprávnění k výkonu činnosti nebo na registraci v Estonsku je nepřiměřený ve vztahu k uchazečům usazeným v jiném členském státě, výklad článku 46 směrnice 2004/18 není zcela jednoznačný, a navíc se jedná o ustanovení, které Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyložit. Požadavky uložené v zájmu bezpečnosti potravin jsou kromě toho podle jeho názoru odůvodněné jakožto podmínky pro plnění dotčené veřejné zakázky, takže se spor omezuje na vyjasnění otázky, ve kterém okamžiku je uchazeč povinen splňovat tyto požadavky, zda při podání nabídky, nebo v době plnění zakázky.

40 Za těchto okolností se Tallina Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být články 2 a 46 [směrnice 2004/18] vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je § 41 odst. 3 [zákonu o veřejných zakázkách], podle něhož platí, že stanoví-li zákon zvláštní požadavky na činnosti vykonávané na základě veřejné zakázky, veřejný zadavatel musí v oznámení o veřejné zakázce uvést, která oprávnění k výkonu činnosti nebo registrace jsou nezbytné pro kvalifikaci uchazeče, musí za účelem kontroly splnění zvláštních zákonných požadavků požadovat v oznámení o veřejné zakázce předložení dokladu o oprávnění k výkonu činnosti nebo o registraci a musí uchazeče, nedisponuje-li příslušným oprávněním k výkonu činnosti nebo registrací, odmítnout jako nekvalifikovaného?
- 2) Musí být články 2 a 46 [směrnice 2004/18] vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby veřejný zadavatel u zakázky na nákup potravinové pomoci přesahující mezinárodní prahovou hodnotu stanovil pro uchazeče kritérium pro výběr, podle něhož musí všichni uchazeči nezávisle na dosavadním místě činnosti již při podání nabídky disponovat oprávněním k výkonu činnosti nebo registrací v zemi, kde bude potravinová pomoc poskytována, dokonce i tehdy, pokud uchazeč dosud v tomto členském státě nepůsobil?
- 3) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku:
- a) musí být články 2 a 46 [směrnice 2004/18] považovány za ustanovení, která jsou tak zjevná, že se vůči nim nelze dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání a
- b) musí být články 2 a 46 [směrnice 2004/18] vykládány v tom smyslu, že situace, v níž veřejný zadavatel ve veřejné zakázce na potravinovou pomoc v souladu se zákonem o potravinách požaduje od uchazečů, aby již v okamžiku podání nabídky byli držiteli oprávnění k výkonu činnosti, může být považována za zjevné porušení platných ustanovení, nedbalost nebo nesrovnalost, která brání uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

- 41 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 2 a 46 směrnice 2004/18 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které veřejný zadavatel musí v oznámení o zakázce a jako kvalitativní kritérium výběru požadovat, aby uchazeči již při podání nabídky prokázali, že mají registraci nebo schválení požadované právní úpravou použitelnou na činnost, která je předmětem dotčené zakázky, a vydané příslušným orgánem členského státu, v němž bude zakázka plněna, i tehdy, když již mají obdobnou registraci či schválení v členském státě, v němž jsou usazeni.
- 42 Úvodem je třeba poznamenat, že druhá veřejná zakázka dotčená v původním řízení byla zadána v průběhu roku 2017, když směrnice 2004/18 již nebyla platná, jelikož byla s účinností od 18. dubna 2016 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18 (Úř. věst. 2014, L 95, s. 65), přičemž lhůta pro provedení ustanovení směrnice 2014/24 uplynula rovněž dne 18. dubna 2016.
- 43 Vzhledem k tomu, že předkládající soud neupřesnil datum, ke kterému veřejný zadavatel zvolil druh řízení, které zamýšlel uskutečnit, a definitivně rozhodl o otázce, zda existuje nebo neexistuje povinnost umožnit před zadáním dotčené veřejné zakázky soutěž mezi hospodářskými subjekty, nelze určit, zda ustanovení směrnice 2014/24 nejsou použitelná z důvodu, že lhůta k jejímu provedení uplynula po tomto datu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. října 2016, Hörmann Reisen, C-292/15,

EU:C:2016:817, body 31 a 32, jakož i ze dne 28. února 2018, MA. T. I. SUD a Duemme SGR, C-523/16 a C-536/16, EU:C:2018:122, bod 36), přičemž je třeba upřesnit, že články 2 a 46 směrnice 2004/18 byly převzaty do směrnice 2014/24.

- 44 Kromě toho je třeba uvést, že povinnost uchazeče mít registraci nebo schválení požadované podle použitelné právní úpravy k činnosti, která je předmětem dotčené veřejné zakázky, musí být chápána jako kritérium pro kvalitativní výběr, a nikoliv jako podmínka pro plnění zakázky ve smyslu článku 26 směrnice 2004/18.
- 45 Tento požadavek totiž odpovídá možnosti poskytnuté veřejnému zadavateli v článku 46 této směrnice požádat hospodářský subjekt, aby prokázal vhodnost pro výkon odborné činnosti dotčené zadávacím řízením na veřejnou zakázku. Uvedený požadavek tak stanoví kvalitativní kritérium pro výběr uchazečů, které má umožnit veřejným zadavatelům posoudit vhodnost uvedených uchazečů k provedení dotčené veřejné zakázky.
- 46 Kromě toho povinnost hospodářského subjektu zaregistrovat se v členském státě plnění dotčené veřejné zakázky nebo mít v něm schválení jistě předpokládá, že úspěšný uchazeč bude muset mít provozovnu v tomto státě. Naproti tomu tento požadavek neposkytuje žádné informace o podmínkách pro plnění této zakázky. Požadavek registrace nebo schválení tudíž nemůže být považován za vyjádření zvláštní podmínky týkající se plnění uvedené zakázky.
- 47 Je tedy třeba učít, zda článek 46 směrnice 2004/18 brání tomu, aby veřejný zadavatel uložil jako kritérium pro kvalitativní výběr uchazečů, vydání registrace nebo schválení v členském státě plnění dotčené veřejné zakázky, i v situaci, kdy uchazeči již mají obdobnou registraci nebo schválení v členském státě, v němž jsou usazeni.
- 48 Na prvním místě, pokud jde o směrnici 2004/18, z jejího článku 46 ve spojení s bodem 42 jejího odůvodnění vyplývá, že ve fázi výběru uchazečů převažuje zásada vzájemného uznávání kvalifikací. Článek 46 první pododstavec této směrnice stanoví, že pokud je hospodářský subjekt hodlající se podílet na veřejné zakázce požádán, aby prokázal, že je zapsán v profesním nebo obchodním rejstříku, nebo aby poskytl místopřísežné prohlášení nebo osvědčení, může tak učinit způsobem, který je předepsán v členském státě, kde je usazen. Druhý pododstavec tohoto článku v tomtéž smyslu uvádí, že jsou-li v zadávacích řízeních veřejných zakázek na služby zájemci nebo uchazeči povinni mít určité oprávnění nebo být členy určité organizace, aby mohli v členském státě původu vykonávat danou službu, může veřejný zadavatel požadovat, aby prokázali, že mají takové oprávnění či členství.
- 49 Z toho vyplývá, že uchazeč musí být schopen prokázat svou způsobilost k plnění veřejné zakázky tím, že se prokáže takovými dokumenty, jako je osvědčení nebo zápis v profesním nebo obchodním rejstříku, vydanými příslušnými orgány členského státu, ve kterém je usazen.
- 50 Tento výklad článku 46 směrnice 2004/18 potvrzují další ustanovení této směrnice. Článek 48 odst. 2 písm. d) a písm. j) bod ii) uvedené směrnice tak uvádí různé případy, kdy hospodářský subjekt může prokázat technickou nebo odbornou způsobilost tím, že veřejnému zadavateli členského státu plnění veřejné zakázky předá dokumenty vydané příslušnými orgány jiného členského státu než státu plnění. Totéž platí pro článek 49 též směrnice, pokud jde o dodržování norem pro zajištění kvality.
- 51 Z článku 52 odst. 3 směrnice 2004/18 rovněž vyplývá, že ověřený zápis do úředních seznamů provedený příslušnými subjekty členského státu nebo osvědčení vydané certifikačním subjektem tohoto členského státu zakládá z hlediska veřejných zadavatelů z jiných členských států předpoklad vhodnosti zejména s ohledem na článek 46 této směrnice. Z článku 52 odst. 4 uvedené směrnice rovněž vyplývá, že informace, které lze vyvodit ze zápisu do úředních seznamů nebo z osvědčení, nelze bezdůvodně zpochybnit. Konečně podle čl. 52 odst. 5 druhého pododstavce též směrnice platí, že veřejní zadavatelé jednoho členského státu uznávají rovnocenná osvědčení od subjektů usazených v jiných členských státech.

- 52 Kromě toho je třeba uvést, že porušení článku 46 směrnice 2004/18 s sebou nutně nese porušení zásad proporcionality a rovného zacházení s uchazeči, které jsou zaručeny v článku 2 této směrnice, neboť požadavek, aby uchazeči měli povolení estonského orgánu nebo splňovali povinnosti v oblasti informování a oprávnění v Estonsku, se jeví jako diskriminační a není podle všeho odůvodněný ve vztahu k uchazečům usazeným v jiných členských státech.
- 53 V projednávaném případě není žádný důvod předpokládat, že by veřejné zakázky dotčené v původním řízení nemohly být plněny z členského státu, ve kterém je uchazeč usazen, nebo z jiného členského státu. Je tedy na uchazeči, aby se na základě ekonomického propočtu rozhodl, zda si přeje zřídit provozovnu v členském státě plnění dotčené zakázky.
- 54 Soudní dvůr měl navíc již za to, že skutečnost, že členský stát podmíní poskytování služeb ze strany podniku usazeného v jiném členském státě tím, že musí mít oprávnění usadit se v prvním členském státě, by vedla k odstranění veškerého užitečného účinku článku 56 SFEU, jehož cílem je právě odstranění omezení volného poskytování služeb osobami, které nejsou usazeny v členském státě, na jehož území má být služba poskytována (obdobně viz rozsudek ze dne 10. února 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, bod 14).
- 55 Článek 46 směrnice 2004/18 tudíž musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby veřejný zadavatel uložil jako kvalifikační kritérium získání registrace nebo oprávnění v členském státě plnění zakázky v případě, že uchazeč už má k dispozici podobné schválení v členském státě, ve kterém je usazen.
- 56 Na druhém místě předkládací rozhodnutí nicméně naznačuje, že povinnost uchazečů mít registraci nebo schválení v Estonsku, i když jsou již držiteli podobného schválení v členském státě, v němž jsou usazeni, vyplývá ze zákona o potravinách, jehož cílem je, vzhledem k četným odkazům na nařízení č. 852/2004, které obsahuje, konkretizovat ustanovení tohoto nařízení. Za těchto podmínek může vnitrostátní i unijní právní úprava týkající se potravin představovat zvláštní právní úpravu, a z tohoto důvodu se odchýlit od pravidel pro zadávání veřejných zakázek.
- 57 Je tedy třeba určit, zda výklad čl. 46 směrnice 2004/18 uvedený v bodě 55 tohoto rozsudku není v rozporu s nařízením č. 852/2004, přičemž v takovém případě by měl Soudní dvůr usilovat o sladění protichůdných požadavků vyplývajících z tohoto nařízení a této směrnice.
- 58 V tomto ohledu je sice podle všeho, jak uvádí bod 1 odůvodnění nařízení č. 852/2004, cílem tohoto nařízení dosáhnout vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví, ale rovněž jeho cíl směřuje k dosažení volného pohybu potravin v Unii.
- 59 Tento cíl volného pohybu potravin by byl přitom ohrožen, kdyby se provozovatelé potravinářských podniků museli zaregistrovat nebo získat oprávnění k výkonu činnosti v každém členském státě, ve kterém přepravují nebo skladují své potraviny.
- 60 Jak vyplývá z článku 3 nařízení č. 852/2004 ve spojení s bodem 8 odůvodnění tohoto nařízení, unijní normotvůrce podporuje integrovaný přístup k zajištění bezpečnosti potravin od prvovýroby až do uvedení na trh a vývozu a za tímto účelem je povinností každého provozovatele potravinářského podniku zajistit, aby v celém potravinovém řetězci nebyla ohrožena bezpečnost potravin. Stejně tak čl. 1 odst. 1 první pododstavec písm. a) tohoto nařízení zdůrazňuje primární odpovědnost za bezpečnost potravin, kterou nese provozovatel potravinářského podniku.
- 61 K zajištění bezpečnosti potravin v celém potravinovém řetězci od prvovýroby, jak vyžaduje čl. 1 odst. 1 první pododstavec písm. b) uvedeného nařízení, článek 6 téhož nařízení stanoví úřední kontroly, registraci a schvalování provozu potravinářského podniku.

- 62 Článek 6 nařízení č. 852/2004 však nevylučuje oddělit pravomoc k registraci provozu potravinářského podniku nebo k vydání schválení takovému provozu na od pravomoci kontrolovat takto povolenou činnost. Za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, tak registrace nebo schválení získané v členském státě musí svému držiteli umožňovat distribuovat potraviny do jiného členského státu, jehož orgány však mohou v tomto případě tuto distribuci kontrolovat a dohlížet na dodržování ustanovení uvedeného nařízení.
- 63 Z toho vyplývá, že okolnost, že hospodářský subjekt má registraci nebo schválení vydané členským státem, ve kterém je usazen, představuje v rámci zadávacího řízení probíhajícího v jiném členském státě domněnku jeho způsobilosti zajistit v posledně uvedeném státě činnost spočívající v dodávání a distribuci potravin, a tudíž v něm provést dotčenou zakázku.
- 64 Jak uvedla Komise v odpovědi na písemnou otázku Soudního dvora, provozovatel se tedy může dovolávat registrace nebo schválení členského státu, ve kterém se nachází provozovna potravinářského podniku, z níž odeslal své potraviny. Je tomu tak proto, že členské státy jsou povinny podrobit všechny provozovny úředním kontrolám, uplatňovat postupy k zajištění účinného provádění kontrol a zajištění spolupráce mezi příslušnými orgány jednotlivých členských států. V takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, tedy provozovatel potravinářského podniku, jehož provozovna nacházející se v jiném členském státě než v Estonské republice je v tomto státě zaregistrována nebo schválena, může dodávat potraviny do Estonska, aniž by musela získat zvláštní dodatečné oprávnění.
- 65 Za těchto podmínek je třeba, podobně jak tvrdí Komise, uvést, že povinnost mít sklad nacházející se na estonském území vyplývá ze zvláštního požadavku zadávacího řízení dotčeného ve věci v původním řízení, a nikoli ze samotného nařízení č. 852/2004.
- 66 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že články 2 a 46 směrnice 2004/18 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které veřejný zadavatel musí v oznámení o zakázce a jako kvalitativní kritérium výběru požadovat, aby uchazeči již při podání své nabídky prokázali, že mají registraci nebo schválení vyžadované právní úpravou použitelnou na činnost, která je předmětem dotčené veřejné zakázky, a vydané příslušným orgánem členského státu plnění této zakázky i tehdy, když již mají obdobnou registraci či schválení v členském státě, v němž jsou usazeni.

K třetí otázce

- 67 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že se jí může dovolávat veřejný zadavatel, který za účelem dosažení souladu s vnitrostátní právní úpravou týkající se potravin požadoval v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku od uchazečů, aby měli v okamžiku podání nabídky registraci nebo schválení vydané příslušným orgánem členského státu plnění zakázky.
- 68 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že ve sporu v původním řízení má ministerstvo sociálních věcí za to, že pokud by mu mělo být vytýkáno, že porušilo články 2 a 46 směrnice 2004/18, muselo by toto porušení unijních pravidel pro zadávání veřejných zakázek zůstat bez účinku na základě zásady ochrany legitimního očekávání, jelikož auditoři ministerstva financí před přijetím rozhodnutí o finanční opravě ze dne 30. října 2018 dvakrát schválili požadavek uložený všem uchazečům, včetně uchazečů usazených v jiném členském státě než Estonské republice, předložit při podání jejich nabídky oprávnění k výkonu činnosti vydané potravinářským a veterinárním úřadem.
- 69 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že právo dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání svědčí každému jednotlivci, u kterého vyvolal správní orgán podložené naděje na základě konkrétních, nepodmíněných a shodujících se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů, která mu

poskytl (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. srpna 2018, Ministru kabinetu, C-120/17, EU:C:2018:638, bod 50 a citovaná judikatura; ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 97, jakož i ze dne 19. prosince 2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 46).

- 70 Jednotný koncept státu, který platí jak v mezinárodním právu veřejném, tak v unijním právu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 34), však v zásadě vylučuje, aby se vnitrostátní orgán mohl dovolávat zásady unijního práva týkající se ochrany legitimního očekávání ve sporu, který jej staví do konfliktu s jinou složkou státu.
- 71 V rámci sporu v původním řízení se tedy ministerstvo sociálních věcí nemůže odvolávat na skutečnost, že ministerstvo financí již schválilo postup, který je v rozporu s unijním právem, aby mohlo setrvat u tohoto postupu nebo přinejmenším neutralizovat jeho dopady v minulosti.
- 72 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že se jí nemůže dovolávat veřejný zadavatel, který v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku požadoval za účelem dosažení souladu s vnitrostátní právní úpravou v oblasti potravin od uchazečů, aby měli již v okamžiku podání své nabídky registraci nebo schválení vydané příslušným orgánem členského státu plnění zakázky.

K nákladům řízení

- 73 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Články 2 a 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které veřejný zadavatel musí v oznámení o zakázce a jako kvalitativní kritérium pro výběr požadovat, aby uchazeči již v okamžiku podání jejich nabídky prokázali, že mají registraci nebo schválení vyžadované právní úpravou použitelnou na činnost, která je předmětem dotčené veřejné zakázky, a vydané příslušným orgánem členského státu plnění této zakázky, i tehdy, když již mají obdobnou registraci či schválení v členském státě, v němž jsou usazeni.
- 2) Zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že se jí nemůže dovolávat veřejný zadavatel, který v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku požadoval za účelem dosažení souladu s vnitrostátní právní úpravou v oblasti potravin od uchazečů, aby měli již v okamžiku podání jejich nabídky registraci nebo schválení vydané příslušným orgánem členského státu plnění zakázky.

Podpisy.