



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 20. mája 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné zákazky na dodanie tovaru – Smernica 2004/18/ES – Články 2 a 46 – Projekt financovaný z Fondu európskej pomoci najodkázanejším osobám – Kritériá výberu uchádzačov – Nariadenie (ES) č. 852/2004 – Článok 6 – Požiadavka týkajúca sa registrácie alebo povolenia vydaného vnútroštátnym orgánom pre bezpečnosť potravín štátu, v ktorom sa bude zákazka plniť“

Vo veci C-6/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn, Estónsko) z 19. decembra 2019 a doručený Súdnemu dvoru 7. januára 2020, ktorý súvisí s konaním:

Sotsialministeerium

proti

Riigi Tugiteenuste Keskus, predtým Innove SA,

za účasti:

Rahandusministeerium,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory M. Vilaras, sudcovia N. Piçarra, D. Šváby (spravodajca), S. Rodin a K. Jürimäe,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- estónska vláda, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,
- Európska komisia, v zastúpení: P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek a E. Randvere, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. januára 2021,

* Jazyk konania: estónčina.

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 2 a 46 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132), ako aj zásady ochrany legitímnej dôvery.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Sotsiaalministeerium (ministerstvo sociálnych vecí, Estónsko) a Riigi Tugiteenuste Keskus (Štátne centrum zdieľaných služieb), predtým Innove SA, vo veci rozhodnutia o finančnej oprave, ktorým Riigi Tugiteenuste Keskus zamietlo niektoré žiadosti o platby podané týmto ministerstvom v rámci projektu nákupu a distribúcie potravinovej pomoci najodkázanejším osobám.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/18

- 3 Odôvodnenie 42 smernice 2004/18 znie:

„Príslušné predpisy Spoločenstva o vzájomnom uznávaní diplomov, osvedčení alebo iných dokladov o formálnych kvalifikáciách sa uplatnia v prípade, ak sa od účastníka obstarávacieho konania alebo súťaže návrhov vyžaduje doklad o určitej kvalifikácii.“

- 4 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Zásady zadávania zákaziek“, stanovuje:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

- 5 Článok 26 uvedenej smernice, nazvaný „Podmienky plnenia zákaziek“, stanovuje:

„Verejní obstarávatelia môžu stanoviť osobitné podmienky týkajúce sa plnenia zákazky, ak sú tieto podmienky v súlade s právom Spoločenstva a sú uvedené v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo v špecifikáciách. Podmienky upravujúce plnenie zákazky sa môžu týkať najmä sociálnych a environmentálnych aspektov.“

- 6 Kapitola VII hlavy II smernice 2004/18 s názvom „Priebeh konania“ obsahuje oddiel 1, nazvaný „Všeobecné ustanovenia“. Pozostáva len z článku 44 tejto smernice, nazvaného „Overovanie spôsobilosti, výber účastníkov a zadávanie zákaziek“, ktorý znie takto:

„1. Zákazky sa zadávajú na základe kritérií stanovených v článkoch 53 a 55, berúc do úvahy článok 24 potom, keď verejní obstarávatelia overia spôsobilosť hospodárskych subjektov nevylúčených podľa článkov 45 a 46 v súlade s kritériami ich ekonomickej a finančnej situácie, odborných a technických vedomostí alebo ich spôsobilosti, ktoré sú uvedené v článkoch 47 až 52, prípadne v súlade s pravidlami a kritériami nediskriminácie uvedenými v odseku 3.

2. Verejní obstarávatelia môžu od záujemcov a uchádzačov vyžadovať, aby spĺňali minimálnu úroveň spôsobilosti podľa článkov 47 a 48.

Rozsah informácií uvedených v článkoch 47 a 48 a minimálne úrovne spôsobilosti, vyžadované pri určitej zákazke musia súvisieť s predmetom zákazky a musia byť primerané tomuto predmetu.

Tieto minimálne úrovne sa uvedú v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania.

...“

- 7 Oddiel 2 tejto kapitoly s názvom „Kvalitatívne kritériá výberu účastníkov“ obsahuje články 45 až 52 uvedenej smernice.
- 8 Podľa článku 46 tej istej smernice, nazvaného „Spôsobilosť vykonávať odbornú činnosť“:

„Od každého hospodárskeho subjektu, ktorý sa chce zúčastniť verejného obstarávania, sa môže vyžadovať, aby preukázal svoju registráciu v jednom z profesijných alebo obchodných registrov, ktorá je predpísaná v členskom štáte, v ktorom má sídlo, alebo aby predložil čestné vyhlásenie alebo potvrdenie, ktoré sú uvedené v prílohe IX A pri verejných zákazkách na práce, v prílohe IX B pri verejných zákazkách na dodávku tovaru a v prílohe IX C pri verejných zákazkách na služby.

Pri konaniach pre zadávanie verejných zákaziek na služby, verejný obstarávateľ môže od záujemcov a uchádzačov vyžadovať, aby v prípadoch, ak musia mať záujemcovia alebo uchádzači určité povolenie alebo musia byť členmi určitej organizácie na to, aby mohli vo svojej krajine pôvodu poskytovať príslušné služby, preukázali, že takéto potvrdenie [povolenie – *neoficiálny preklad*] majú, alebo aby preukázali členstvo v takejto organizácii.“

- 9 Článok 48 smernice 2004/18, nazvaný „Technická a/alebo odborná spôsobilosť“, stanovuje:

„1. Technická a/alebo odborná spôsobilosť hospodárskych subjektov sa posudzuje a preskúmava podľa odsekov 2 a 3.

2. Podľa povahy, množstva alebo dôležitosti, ako aj využitia prác, dodávok tovaru alebo služieb možno technickú spôsobilosť hospodárskych subjektov spravidla preukázať jedným alebo niekoľkými z týchto spôsobov:

...

- d) ak sú výrobky, ktoré sa majú dodať, alebo služby zložité alebo najmä ak sa vyžadujú na osobitný účel, kontrolou výrobných kapacít dodávateľa alebo technickej spôsobilosti poskytovateľa služieb vykonanou verejnými obstarávateľmi alebo v ich mene príslušným oficiálnym orgánom krajiny, v ktorom je dodávateľ tovaru alebo poskytovateľ služby usadený, so súhlasom takéhoto orgánu, a v prípade potreby kontrolou študijných a výskumných prostriedkov, ktoré majú k dispozícii, a kvality kontrolných opatrení, ktoré budú používať;

...

- j) pokiaľ ide o výrobky, ktoré majú byť dodané:

- ii) certifikátmi vydanými oficiálnymi ústavmi alebo agentúrami na kontrolu kvality, ktoré majú priznanú právomoc vydávať potvrdenia o zhode výrobkov jasne uvedenú odkazmi na špecifikácie alebo normy.

...“

10 Podľa článku 49 tejto smernice, nazvaného „Normy zabezpečenia kvality“:

„Ak verejní obstarávatelia vyžadujú predloženie certifikátov vystavených nezávislými inštitúciami potvrdzujúcimi splnenie určitých noriem pre zabezpečenie kvality hospodárskym subjektom, môžu využiť systémy zabezpečenia kvality, založené na príslušných sériách európskych noriem, vydaných certifikovaných orgánmi, ktoré spĺňajú série európskych noriem, týkajúcich sa certifikácie. Musia uznávať rovnocenné certifikáty vydané orgánmi zriadenými v iných členských štátoch. Musia uznávať rovnocenné certifikáty vydané orgánmi zriadenými v iných členských štátoch. Taktiež musia akceptovať iné dôkazy hospodárskych subjektov, ktoré sú rovnocenné s opatreniami na zabezpečenie kvality.“

11 Článok 50 uvedenej smernice, ktorý sa vzťahuje na „normy environmentálneho riadenia“, stanovuje:

„Ak verejní obstarávatelia v prípadoch uvedených v článku 48 ods. 2 písm. f) vyžadujú predloženie certifikátov vypracovaných nezávislými orgánmi potvrdzujúcimi, že hospodársky subjekt spĺňa určité normy environmentálneho riadenia, môžu využiť systém Spoločenstva pre environmentálne riadenie a audit (EMAS) alebo normy pre environmentálne riadenie založené na príslušných európskych alebo medzinárodných normách certifikovaných orgánmi, ktoré spĺňajú právne predpisy Spoločenstva alebo príslušné európske alebo medzinárodné normy týkajúce sa certifikácie. Uznávajú rovnocenné certifikáty vydané orgánmi v iných členských štátoch. Taktiež akceptujú iné dôkazy hospodárskych subjektov, ktoré sú rovnocenné s opatreniami environmentálneho riadenia.“

12 Článok 52 smernice 2004/18, nazvaný „Úradné zoznamy schválených hospodárskych subjektov a certifikácia orgánmi zriadenými podľa verejného práva alebo súkromného práva“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu zaviesť buď úradné zoznamy schválených zhotoviteľov, dodávateľov alebo poskytovateľov služieb, alebo certifikáciu certifikačnými orgánmi, zriadenými podľa verejného alebo súkromného práva.

Členské štáty prispôbia podmienky pre zápis do týchto zoznamov a pre vydávanie certifikátov certifikačnými orgánmi ustanoveniam článku 45 ods. 1 a ods. 2 písm. a) až d) a g), článku 46, článku 47 ods. 1 4 a 5, článku 48 ods. 1 2, 5 a 6, článku 49 a prípadne aj článku 50.

...

2. Hospodárske subjekty, ktoré sú zapísané v úradných zoznamoch alebo ktoré majú certifikát, môžu pri každej zákazke verejnemu obstarávateľovi predložiť potvrdenie o zápise vydané príslušným orgánom, alebo potvrdenie vydané príslušným certifikačným orgánom. Potvrdenia obsahujú odkazy na dokumenty, na základe ktorých mohli byť zapísané do zoznamu, resp. získať certifikáciu a klasifikáciu uvedenú v takom zozname.

3. Certifikovaný zápis v úradných zoznamoch príslušnými inštitúciami alebo certifikát vydaný certifikačným orgánom nezakladá voči verejným obstarávateľom iných členských štátov domnienku spôsobilosti, s výnimkou prípadov článkov 45 ods. 1 a 2 písm. a) až d) a g), článku 46, článku 47 ods. 1 písm. b) a c), článku 48 ods. 2 písm. a) bodu i), písm. b), e), g) a h) v prípade zhotoviteľov, ods. 2 písm. a) bodu ii), písm. b), c), d) a j) v prípade dodávateľov a ods. 2 písm. a) bod ii) a písm. c) až i) v prípade poskytovateľov služieb.

4. Informácie, ktoré vyplývajú zo zápisu v úradných zoznamoch alebo certifikácie, sa nesmú bezdôvodne spochybňovať. Pokiaľ ide o odvody príspevkov na sociálne zabezpečenie a odvody daní a odvodov, môže sa od ktoréhokoľvek hospodárskeho subjektu vyžadovať dodatočné potvrdenie vždy, ak sa ponúka nová zákazka.

Verejní obstarávatelia iných členských štátov uplatnia odsek 3 a prvý pododsek tohto odseku len v prospech hospodárskych subjektov usadených v členskom štáte, ktorý vedie úradný zoznam.

5. Na zápis hospodárskych subjektov ostatných členských štátov do úradného zoznamu alebo na ich certifikáciu inštitúciami uvedenými v odseku 1 sa nemôže vyžadovať žiadny ďalší dôkaz alebo iné potvrdenie, ako sú dôkazy a potvrdenia, ktoré sa vyžadujú od domácich hospodárskych subjektov, a v každom prípade len tie, ktoré sú stanovené v článkoch 45 až 49, a prípadne aj v článku 50.

Účasť hospodárskych subjektov z ostatných členských štátov na verejnom obstarávaní však nemožno podmieniť takýmto zápisom alebo takouto certifikáciou. Verejní obstarávatelia uznávajú rovnocenné certifikáty od inštitúcií, zriadených v iných členských štátoch. Taktiež akceptujú iný rovnocenný spôsob dôkazu.

6. Hospodárske subjekty môžu kedykoľvek požiadať o zápis do úradného zoznamu alebo o vydanie certifikátu. O rozhodnutí orgánu, ktorý zoznam zostavuje, alebo príslušného certifikačného orgánu, musia byť informované v primerane krátkom čase.

...“

- 13 Príloha VII A uvedenej smernice s názvom „Informácie, ktoré musia byť uvedené v oznámeniach o vyhlásení zadávacieho konania“, pod názvom „Oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania“ v bode 17 spresňuje, že v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania musia byť, najmä v prípade otvorených konaní, uvedené „kritériá výberu účastníkov, týkajúce sa osobnej spôsobilosti osôb zastupujúcich hospodárske subjekty, ktoré by mohli mať za následok vylúčenie, a požadované informácie dokazujúce, že nepatria medzi prípady oprávňujúce ich vylúčenie, kritériá výberu účastníkov a informácie, týkajúce sa osobnej spôsobilosti osôb, zastupujúcich hospodárske subjekty, informácie a všetky potrebné formality na posúdenie splnenia minimálnych ekonomických a technických noriem, vyžadovaných od hospodárskeho subjektu, [ako aj] minimálna úroveň (úrovne) noriem, ktorá by sa mohla vyžadovať“.

Nariadenie (ES) č. 852/2004

- 14 Odôvodnenia 1 a 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 1; Mim. vyd. 13/034, s. 319), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009 z 11. marca 2009 (Ú. v. EÚ L 87, 2009, s. 109) (ďalej len „nariadenie č. 852/2004“), stanovujú:

„(1) jedným zo základných cieľov potravinového práva, ako je ustanovené v nariadení (ES) č. 178/2002 [Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, 2002, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463)] je snaha o vysokú úroveň ochrany ľudského života a zdravia. Toto nariadenie ustanovuje tiež ďalšie spoločné zásady a pojmy pre vnútroštátne potravinové právo a potravinové právo spoločenstva, vrátane cieľa dosiahnuť voľný pohyb potravín v rámci spoločenstva.

...

- (8) na zabezpečenie bezpečnosti potravín od miesta prvovýroby až po uvedenie na trh alebo vývoz a vrátane nich je potrebný integrovaný prístup. Každý prevádzkovateľ potravinárskeho podniku v rámci potravinového reťazca by mal zabezpečiť, aby nebola ohrozená bezpečnosť potravín.“

15 Článok 1 nariadenia č. 852/2004 s názvom „Rozsah pôsobnosti“ v odseku 1 stanovuje:

„Toto nariadenie ustanovuje všeobecné predpisy o hygiene potravín pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov s prihliadnutím najmä na tieto zásady:

a) prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku;

b) je potrebné zabezpečiť bezpečnosť potravín v celom potravinovom reťazci, počínajúc prvovýrobou;

...

Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky stupne výroby, spracovania a distribúcie potravín a na vývozy, a to bez toho, aby boli dotknuté špecifickejšie požiadavky, týkajúce sa hygieny potravín.“

16 Článok 3 uvedeného nariadenia, nazvaný „Všeobecné povinnosti“, stanovuje:

„Prevádzkovatelia potravinárskych podnikov zabezpečujú, aby všetky stupne výroby, spracovania a distribúcie potravín pod ich kontrolou spĺňali príslušné hygienické požiadavky ustanovené v tomto nariadení.“

17 Článok 6 nariadenia č. 852/2004, nazvaný „Úradné kontroly, registrácia a schvaľovanie“, stanovuje:

„1. Prevádzkovatelia potravinárskych podnikov spolupracujú s príslušnými orgánmi v súlade s ostatnými uplatniteľnými právnymi predpismi spoločenstva alebo, ak tieto neexistujú, v súlade s vnútroštátnym právom.

2. Každý prevádzkovateľ potravinárskeho podniku najmä oznámi zodpovedajúcemu príslušnému orgánu spôsobom, akým to tento orgán vyžaduje každú prevádzkareň pod jeho kontrolou, ktorá vykonáva akýkoľvek stupeň výroby, spracovania a distribúcie potravín na účel registrácie každej takejto prevádzkarne.

Prevádzkovatelia potravinárskych podnikov musia tiež zabezpečiť, aby mal príslušný orgán vždy aktuálne informácie o prevádzkarniach vrátane oznámenia akejkoľvek závažnej zmeny v činnostiach a akéhokoľvek uzatvorenia existujúcej prevádzkarne.

3. Prevádzkovatelia potravinárskych podnikov však musia zabezpečiť, aby prevádzkarne boli aspoň po jednej návšteve na mieste príslušným orgánom schválené, ak sa schválenie vyžaduje

a) podľa vnútroštátneho práva členského štátu, v ktorom sa prevádzkareň nachádza;

b) podľa nariadenia [Európskeho parlamentu a Rady] (ES) č. 853/2004 [z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 55; Mim. vyd. 03/045, s. 14)].

alebo

c) na základe rozhodnutia prijatého Komisiou. Toto opatrenie zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tohto nariadenia sa prijme v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 14 ods. 3.

Každý členský štát, ktorý vyžaduje schválenie určitých prevádzkarní, ktoré sa nachádzajú na jeho území podľa vnútroštátneho práva, ako je to uvedené v [písmene] a), oznámi príslušné vnútroštátne predpisy Komisii a ostatným členským štátom.“

Estónske právo

Zákon o verejnom obstarávaní

18 § 3 Riigihangete seadus (zákon o verejnom obstarávaní), nazvaný „Všeobecné zásady upravujúce zadávanie verejných zákaziek“, v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (RT I 2016, 20, ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) stanovuje:

„Pri zadávaní verejných zákaziek verejný obstarávateľ musí dodržiavať tieto zásady:

1. verejný obstarávateľ musí použiť finančné prostriedky hospodárne a v súlade s určeným účelom a dosiahnuť cieľ predmetnej verejnej zákazky za primeranú cenu, pričom v prípade súťaže musí zabezpečiť najlepšiu možnú cenu a kvalitu prostredníctvom porovnania rôznych ponúk;
2. verejný obstarávateľ musí zabezpečiť transparentnosť verejnej zákazky a možnosť jej kontroly;
3. so všetkými osobami, ktoré majú bydlisko alebo sídlo v Estónsku, v inom členskom štáte Európskej únie, v inom členskom štáte Európskeho hospodárskeho priestoru alebo v štáte, ktorý pristúpil k [Dohode o vládnom obstarávaní (Ú. v. ES C 256, 1996, s. 2; Mim. vyd. 11/021, s. 372), ktorá je uvedená v prílohe 4 Dohody o založení Svetovej obchodnej (WTO) (Ú. v. ES L 336, 1994, s. 3; Mim. vyd. 11/021, s. 80)], musí verejný obstarávateľ zaobchádzať rovnako a bez diskriminácie a musí zabezpečiť, aby všetky obmedzenia a kritériá uložené osobám boli primerané, relevantné a dobre odôvodnené vo vzťahu k cieľu verejnej zákazky;
4. pri zadávaní verejných zákaziek musí verejný obstarávateľ zabezpečiť účinné využívanie existujúcej hospodárskej súťaže a v tejto súvislosti účasť verejnoprávnej právnickej osoby alebo súkromnoprávnej osoby používajúcej verejné prostriedky na postupe verejného obstarávania nesmie narúšať hospodársku súťaž z dôvodu použitia verejných prostriedkov;
5. verejný obstarávateľ je povinný predchádzať konfliktom záujmov, ktoré poškodzujú hospodársku súťaž;
6. ak je to možné, verejný obstarávateľ je povinný uprednostniť riešenia šetrné k životnému prostrediu.“

19 § 39 zákona o verejnom obstarávaní, nazvaný „Overenie kvalifikácie uchádzača alebo záujemcu“, v odseku 1 stanovuje:

„Verejný obstarávateľ musí overiť, či ekonomická a finančná situácia a technická a odborná spôsobilosť uchádzača alebo záujemcu spĺňajú podmienky stanovené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, pokiaľ ide o kvalifikáciu. Podmienky týkajúce sa kvalifikácie musia postačovať na preukázanie spôsobilosti uchádzača alebo záujemcu na plnenie verejnej zákazky a musia byť relevantné a primerané vo vzťahu k povahe, množstvu a účelu tovaru, služieb alebo prác, ktoré sú predmetom verejnej zákazky.“

20 § 41 uvedeného zákona, ktorý upravuje „technickú a odbornú spôsobilosť uchádzačov alebo záujemcov“, v odseku 3 stanovuje:

„Ak zákonodarca stanoví osobitné požiadavky týkajúce sa činnosti, ktorá sa má vykonávať na základe verejnej zákazky, verejný obstarávateľ uvedie v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania osobitné požiadavky, ktoré sa musia splniť, ako aj potvrdenia o registrácii a povolenia na výkon činnosti, ktoré sú potrebné na preukázanie kvalifikácie uchádzača alebo záujemcu. Na overenie splnenia osobitných požiadaviek stanovených v právnych predpisoch verejný obstarávateľ v oznámení o vyhlásení verejného

obstarávania uvedie, že uchádzač alebo záujemca musí preukázať, že má povolenie na výkon činnosti alebo je registrovaný, alebo že spĺňa akúkoľvek inú osobitnú požiadavku, alebo musí predložiť doklad o tom, že je členom príslušnej organizácie podľa právnych predpisov štátu, v ktorom má sídlo, pokiaľ verejný obstarávateľ nemôže získať uvedené doklady bez väčších výdavkov pomocou verejne prístupných údajov uložených v databáze. Ak uchádzač alebo záujemca nemá povolenie na výkon činnosti, nie je registrovaný alebo nie je členom príslušnej organizácie podľa právnych predpisov štátu, v ktorom má sídlo, verejný obstarávateľ rozhodne, že je vylúčený.“

Zákon o potravinách

21 § 8 Toiduseadus (zákon o potravinách), nazvaný „Povinnosť mať povolenie“, v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (RT I 1999, 30, 415, ďalej len „zákon o potravinách“) stanovuje:

„1. Hospodársky subjekt musí byť držiteľom povolenia na výkon činnosti v potravinárstve v týchto prevádzkarnách:

- (1) prevádzkareň v zmysle článku 6 ods. 3 písm. b) a c) nariadenia [č. 852/2004];
- (2) prevádzkareň, v ktorej pri činnostiach týkajúcich sa prvotných produktov živočíšneho pôvodu nedochádza k zmene ich formy alebo ich pôvodných vlastností, pokiaľ nejde o prevádzkareň, v ktorej sa vykonáva prvovýroba uvedených produktov a v ktorej výrobca vykonáva súvisiace činnosti, v zmysle nariadenia [č. 852/2004];
- (3) prevádzkareň, v ktorej pri činnostiach týkajúcich sa prvotných produktov iného ako živočíšneho pôvodu dochádza k zmene ich formy a ich pôvodných vlastností, pokiaľ nejde o prevádzkareň uvedenú v kapitole III prílohy II nariadenia [č. 852/2004];
- (4) prevádzkareň, v ktorej sa vykonáva spracovanie potravín, najmä ich príprava alebo balenie, pokiaľ nejde o balenie prvotných produktov iného ako živočíšneho pôvodu alebo o prevádzkareň uvedenú v kapitole III prílohy II nariadenia [č. 852/2004];
- (5) prevádzkareň, v ktorej sa vykonávajú činnosti týkajúce sa potravín živočíšneho pôvodu a z ktorej sa tieto potraviny distribuujú inému prevádzkovateľovi, pričom je uvedená v kapitole III prílohy II nariadenia [č. 852/2004];
- (6) prevádzkareň, v ktorej sa skladujú potraviny, ktoré sa na zaručenie bezpečnosti potravín musia uchovávať pri inej teplote, než je okolitá teplota;
- (7) prevádzkareň, v ktorej sa vykonáva maloobchod najmä s potravinami, ktoré sa na zaručenie bezpečnosti potravín musia uchovávať pri inej teplote, než je okolitá teplota, pokiaľ nejde o prevádzkareň uvedenú v kapitole III prílohy II nariadenia [č. 852/2004];

...

2. Povolenie na výkon činnosti poskytuje hospodárskemu subjektu právo začať a vykonávať ekonomickú činnosť v prevádzkarni alebo v časti prevádzkarne, ktorá je uvedená v povolení na výkon činnosti.

3. Príslušný minister nariadením stanoví podrobný zoznam činností a kategórií potravín, v prípade ktorých sa vyžaduje, aby prevádzkovateľ mal povolenie na výkon činnosti.“

22 Podľa § 10 zákona o potravinách, nazvaného „Predmet kontroly povolenia na prevádzku“:

„Povolenie na výkon činnosti sa udelí hospodárskemu subjektu, ak jeho prevádzkareň alebo prevádzkareň, ktorú používa pri vykonávaní činnosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, spĺňa požiadavky stanovené v [nariadeniach č. 852/2004 a 853/2004], ako aj v iných predpisoch týkajúcich sa potravín.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

23 Ministerstvo sociálnych vecí zorganizovalo dve otvorené súťaže na zadanie verejných zákaziek na nákup potravinovej pomoci najodkázanejším osobám, a to jednu v roku 2015 a druhú v roku 2017, ktorých predpokladaná hodnota bola v každom prípade 4 milióny eur.

24 V rámci prvej zákazky sa pôvodne vyžadovalo, aby uchádzači mali povolenie Veterinaar-ja Toiduamet (Potravinový a veterinárny úrad, Estónsko), pričom toto povolenie bolo potrebné na plnenie tejto zákazky. V priebehu zadávacieho konania však bola dokumentácia verejného obstarávania zmenená, pričom túto požiadavku nahradila povinnosť predložiť osvedčenie o splnení informačnej povinnosti a povinnosti mať povolenie, ktoré stanovoval zákon o potravinách a ktoré boli potrebné na plnenie uvedenej zákazky.

25 V rámci druhej zákazky verejný obstarávateľ od začiatku požadoval osvedčenie uvedené v predchádzajúcom bode.

26 V rámci každej z týchto dvoch verejných zákaziek boli s troma vybranými uchádzačmi podpísané rámcové dohody.

27 Rozhodnutím o finančnej oprave z 30. októbra 2018 Riigi Tugiteenuste Keskus zamietlo žiadosti o platbu vo výške približne 463 000 eur. Tieto žiadosti o platbu boli podané v rámci projektu „Nákup a preprava potravín do miesta skladovania“, ktorý je súčasťou programu potravinovej pomoci ministerstva sociálnych vecí určeného najodkázanejším osobám.

28 Riigi Tugiteenuste Keskus súhlasilo so stanoviskom, ktoré vyjadrilo Rahandusministeerium (ministerstvo financií, Estónsko) v záverečnej správe z auditu z 10. septembra 2018, v ktorej sa konštatovalo, že požiadavka, aby uchádzači mali súhlas estónskeho orgánu alebo aby splnili povinnosti v oblasti informovania a povoľovania v Estónsku, bola pre uchádzačov so sídlom v inom členskom štáte ako Estónska republika neodôvodnene obmedzujúca.

29 Ministerstvo sociálnych vecí po zamietnutí sťažnosti, ktorú podalo na Riigi Tugiteenuste Keskus, podalo žalobu na Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn, Estónsko), ktorou požadovalo zrušenie rozhodnutia o finančnej oprave z 30. októbra 2018.

30 Na podporu tejto žaloby v prvom rade uviedlo, že na dosiahnutie súladu s § 41 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní muselo v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania uviesť ako podmienku kvalifikácie uchádzačov osobitné požiadavky, ktoré musia byť splnené, ako aj povolenia na výkon činnosti a potrebné registrácie.

31 V prejednávanej veci splnenie predmetných verejných zákaziek vyžadovalo používanie medziskladu na uskladnenie potravín alebo dopravného prostriedku, ktorý sa nachádza v Estónsku. Splnením týchto podmienok by sa uchádzač stal prevádzkovateľom potravinárskeho podniku a musel by splniť požiadavky v oblasti informovania a povoľovania v Estónsku, najmä v súlade s § 8 zákona o potravinách a článkom 6 ods. 3 nariadenia č. 852/2004. Verejný obstarávateľ totiž nemôže

akceptovať povolenie na výkon činnosti členského štátu, v ktorom je uchádzač usadený, keďže v oblasti povolení na výkon činnosti v potravinárskom odvetví neexistuje medzi členskými štátmi vzájomné uznávanie.

- 32 Podľa ministerstva sociálnych vecí stanovenie podmienok kvalifikácie spojených s osobitnými požiadavkami stanovenými zákonom o potravinách umožnilo verejnemu obstarávateľovi zákonným spôsobom znížiť riziká nesprávneho plnenia dotknutých verejných zákaziek. K overeniu dodržania povinností uložených týmto zákonom v oblasti informovania a povoľovania teda malo dôjsť vo fáze kvalifikácie uchádzačov, a nie v štádiu plnenia týchto zákaziek. V tejto súvislosti postačovalo, aby uchádzač usadený v inom členskom štáte ako v Estónskej republike listom informoval Potravinársky a veterinárny úrad o začatí činnosti bez toho, aby bolo potrebné, aby mu tento úrad odpovedal. V tom istom čase, ako informoval uvedený úrad, alebo neskôr mohol tento uchádzač v prípade potreby začať povoľovacie konanie. Vzhľadom na lehotu na predkladanie ponúk v prípade medzinárodného verejného obstarávania, ktorá je najmenej 40 dní, a lehotu na povoľovacie konanie podľa uvedeného zákona, ktorá je 30 dní, by mal uvedený uchádzač dostatok času na uskutočnenie krokov súvisiacich s povoľovacím konaním.
- 33 Po druhej prvej zákazke už bola dvakrát posúdená a schválená audítormi ministerstva financií. Preto retroaktívna zmena výkladu pravidiel verejného obstarávania pri príležitosti tretieho auditu vykonaného tými istými audítormi nie je v súlade s princípmi riadnej správy vecí verejných a ochrany legitímnej dôvery.
- 34 Pred Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) Riigi Tugiteenuste Keskus, ktoré podporuje ministerstvo financií, navrhlo žalobu ministerstva sociálnych vecí zamietnuť. Tvrdilo najmä, že článok 46 smernice 2004/18 umožňuje od uchádzača požadovať len to, aby predložil dôkaz o tom, že má povolenie na poskytovanie služieb vydané členským štátom, v ktorom má sídlo, alebo dôkaz o jeho členstve v určitej organizácii v tomto členskom štáte. Okrem toho by bolo nerozumné a v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania vyžadovať, aby uchádzač už v čase predloženia ponuky uskutočnil rôzne úkony v Estónsku, hoci tieto úkony súvisia s plnením zákazky. Napokon Riigi Tugiteenuste Keskus sa domnieva, že zásada ochrany legitímnej dôvery nebola porušená.
- 35 Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) rozhodnutím z 22. mája 2019 zamietol žalobu ministerstva sociálnych vecí z dôvodu, že požiadavka, aby uchádzači mali povolenie estónskeho orgánu alebo si splnili povinnosti v oblasti informovania a povoľovania v Estónsku, bola neprimeraná a diskriminačná voči uchádzačom so sídlom v iných členských štátoch. Tento súd tiež zamietol žalobný dôvod založený na porušení zásady ochrany legitímnej dôvery, keďže ministerstvo sociálnych vecí nemohlo mať vzhľadom na predchádzajúce nezáväznú auditu vykonané útvarmi ministerstva financií právnu istotu, pokiaľ ide o neexistenciu konštatovania porušení pravidiel uplatniteľných v oblasti verejného obstarávania v budúcnosti.
- 36 Ministerstvo sociálnych vecí podalo po zamietnutí jeho žaloby odvolanie na Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn, Estónsko).
- 37 Podľa Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn) sa vzhľadom na to, že podmienky vydania osvedčenia alebo povolenia príslušným orgánom nie sú úplne harmonizované nariadením č. 852/2004, hospodársky subjekt, ktorý chce začať vykonávať činnosť v inom členskom štáte, než je jeho štát pôvodu, nemôže opierať o povolenie vydané v jeho štáte pôvodu, ale mal by získať potrebné povolenie v tomto inom členskom štáte.
- 38 Okrem toho kvalifikovanie uchádzača pre verejnú zákazku len na základe jeho príslubu, že požiada o povolenie na výkon činnosti alebo o registráciu, by mohlo ohroziť plnenie zákazky, ak si tento uchádzač nesplní danú povinnosť alebo ak nie je schopný vykonávať činnosť v súlade s požiadavkami získania takéhoto povolenia alebo takejto registrácie.

- 39 Hoci vnútroštátny súd uvádza, že požiadavka povolenia na výkon činnosti alebo registrácie v Estónsku je neprimeraná vo vzťahu k uchádzačom usadeným v inom členskom štáte, poznamenáva, že výklad článku 46 smernice 2004/18 nie je jasný, a to tým skôr, že Súdny dvor ešte nemal príležitosť vyložiť toto ustanovenie. Okrem toho požiadavky stanovené v záujme bezpečnosti potravín sú odôvodnené ako podmienka plnenia dotknutých verejných zákaziek, takže spor vo veci samej sa týka len otázky, kedy musia byť tieto požiadavky splnené, a to či už pri predložení ponuky, alebo v štádiu plnenia zákazky.
- 40 Za týchto okolností Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Majú sa články 2 a 46 smernice [2004/18] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym predpisom, ako je § 41 ods. 3 [zákona o verejnom obstarávaní], podľa ktorých verejný obstarávateľ v prípade, ak sa na činnosti, ktoré sa majú vykonávať v rámci verejnej zákazky, vzťahujú osobitné zákonné požiadavky, musí v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania uviesť, aké registrácie alebo povolenia na výkon činnosti sú potrebné na preukázanie kvalifikácie uchádzača, musí v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania na účely posúdenia splnenia osobitných zákonných požiadaviek vyžadovať predloženie povolenia na výkon činnosti alebo dokladu o registrácii a musí vylúčiť uchádzača ako nekvalifikovaného, ak nemá príslušné povolenie na výkon činnosti alebo nie je registrovaný?
2. Majú sa články 2 a 46 smernice [2004/18] vo vzájomnej súvislosti vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby verejný obstarávateľ v prípade zákazky na obstarávanie potravinovej pomoci, ktorá prekračuje medzinárodnú prahovú hodnotu, stanovil kritérium na výber uchádzačov, podľa ktorého všetci uchádzači bez ohľadu na miesto, kde doposiaľ vykonávali svoju činnosť, už v okamihu predloženia ponuky musia mať povolenie na výkon činnosti alebo byť registrovaní v krajine, v ktorej sa bude poskytovať potravinová pomoc, aj keď uchádzač doposiaľ nepôsobil v tomto členskom štáte?
3. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku:
- a) Majú sa články 2 a 46 smernice [2004/18] považovať za ustanovenia, ktoré sú natolko jasné, že sa voči nim nemožno odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery?
- b) Majú sa články 2 a 46 smernice [2004/18] vykladať v tom zmysle, že situáciu, keď verejný obstarávateľ v rámci verejnej výzvy v oblasti potravinovej pomoci vyžaduje od uchádzačov v súlade so [zákonom o potravinách], aby už v čase predloženia ponuky mali povolenie na výkon činnosti, možno považovať za zjavné porušenie platných ustanovení, za nedbanlivosť alebo nezrovnalosť, ktoré znemožňujú odvolávať sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej a druhej otázke

- 41 Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 2 a 46 smernice 2004/18 majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej verejný obstarávateľ musí v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania a ako kvalitatívne kritérium účasti vyžadovať, aby uchádzači pri predložení svojej ponuky preukázali, že majú registráciu alebo povolenie, ktoré sa vyžaduje podľa pravidiel uplatniteľných na činnosť, ktorá je predmetom daného verejného obstarávania, ktoré vydal príslušný orgán členského štátu, v ktorom sa má zákazka plniť, aj keď už majú podobnú registráciu alebo povolenie v členskom štáte, v ktorom majú sídlo.

- 42 Na úvod treba uviesť, že druhá verejná zákazka vo veci samej bola zadaná v priebehu roka 2017, keď už smernica 2004/18 nebola účinná, pretože bola s účinnosťou od 18. apríla 2016 zrušená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 95, 2014, s. 65), pričom 18. apríla 2016 uplynula aj lehota na prebratie ustanovení smernice 2014/24.
- 43 Keďže však vnútroštátny súd nespresnil dátum, kedy si verejný obstarávateľ zvolil druh konania, ktoré zamýšľal uskutočniť, a definitívne rozhodol o otázke, či zadaniu dotknutej verejnej zákazky musí predchádzať vyhlásenie súťaže, nemožno určiť, či ustanovenia smernice 2014/24 nie sú uplatniteľné z dôvodu, že lehota na jej prebratie uplynula po tomto dátume (pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. októbra 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, body 31 a 32, ako aj z 28. februára 2018, MA.T.I. SUD a Duemme SGR, C-523/16 a C-536/16, EU:C:2018:122, bod 36), pričom treba spresniť, že obsah článkov 2 a 46 smernice 2004/18 bol prebratý do smernice 2014/24.
- 44 Okrem toho treba uviesť, že povinnosť uchádzačov mať registráciu alebo povolenie vyžadované právnou úpravou uplatniteľnou na činnosť, ktorá je predmetom dotknutej verejnej zákazky, treba považovať za kvalitatívne kritérium výberu a nie za podmienku plnenia zákazky v zmysle článku 26 smernice 2004/18.
- 45 Na jednej strane totiž táto požiadavka zodpovedá možnosti, ktorú má verejný obstarávateľ v článku 46 tejto smernice, a to vyzvať hospodársky subjekt, aby preukázal svoje oprávnenie na výkon odbornej činnosti dotknutej postupom verejného obstarávania. Uvedená požiadavka tak stanovuje kvalitatívne kritérium výberu uchádzačov určené na to, aby umožnilo verejným obstarávateľom posúdiť spôsobilosť uvedených uchádzačov plniť dotknutú verejnú zákazku.
- 46 Na druhej strane povinnosť hospodárskeho subjektu zaregistrovať sa v členskom štáte vykonávania dotknutej verejnej zákazky alebo mať v ňom povolenie nepochybne predpokladá, že úspešný uchádzač bude povinný mať prevádzkareň v tomto štáte. Naproti tomu neposkytuje žiadne informácie o spôsobe plnenia tejto zákazky. Preto požiadavku mať registráciu alebo povolenie nemožno považovať za vyjadrenie osobitnej podmienky týkajúcej sa plnenia uvedenej zákazky.
- 47 Treba preto určiť, či článok 46 smernice 2004/18 bráni tomu, aby verejný obstarávateľ stanovil ako kvalitatívne kritérium výberu uchádzačov povinnosť registrácie a/alebo povolenia v členskom štáte vykonávania dotknutej verejnej zákazky, a to aj za predpokladu, že uchádzači už sú zaregistrovaní a/alebo majú podobné povolenie v členskom štáte, v ktorom majú sídlo.
- 48 V prvom rade, pokiaľ ide o smernicu 2004/18, z jej článku 46 v spojení s jej odôvodnením 42 vyplýva, že zásada vzájomného uznávania kvalifikácií má prednosť vo fáze výberu uchádzačov. Článok 46 prvý odsek tejto smernice tak stanovuje, že ak je hospodársky subjekt, ktorý sa chce zúčastniť verejného obstarávania, vyzvaný, aby preukázal svoju registráciu v jednom z profesijných alebo obchodných registrov, alebo aby predložil čestné vyhlásenie alebo potvrdenie, môže tak urobiť v súlade s podmienkami stanovenými v členskom štáte, v ktorom má sídlo. Druhý odsek tohto článku stanovuje, že pri konaniach pre zadávanie verejných zákaziek na služby môže verejný obstarávateľ od záujemcov a uchádzačov vyžadovať, aby v prípadoch, ak musia mať záujemcovia alebo uchádzači určité povolenie alebo musia byť členmi určitej organizácie na to, aby mohli vo svojej krajine pôvodu poskytovať príslušné služby, preukázali, že takéto povolenie majú, alebo aby preukázali členstvo v takejto organizácii.
- 49 Z toho vyplýva, že uchádzač musí mať možnosť preukázať svoju spôsobilosť plniť verejnú zákazku na základe dokumentov, akými sú osvedčenie alebo zápis do živnostenského registra alebo do obchodného registra vydané príslušnými orgánmi členského štátu, v ktorom má sídlo.

- 50 Tento výklad článku 46 smernice 2004/18 je podporený ďalšími ustanoveniami tejto smernice. Článok 48 ods. 2 písm. d) a článok 48 ods. 2 písm. j) bod ii) uvedenej smernice tak uvádza rôzne prípady, v ktorých hospodársky subjekt môže preukázať svoju technickú a/alebo odbornú spôsobilosť tým, že predloží verejnému obstarávateľovi členského štátu, v ktorom sa má zákazka vykonať, dokumenty vypracované príslušnými orgánmi iného členského štátu, než je tento členský štát. To isté platí pre článok 49 tej istej smernice, pokiaľ ide o dodržiavanie noriem na zabezpečenie kvality.
- 51 Z článku 52 ods. 3 smernice 2004/18 tiež vyplýva, že osvedčený zápis v úradných zoznamoch príslušnými inštitúciami členského štátu alebo osvedčenie vydané certifikačným orgánom tohto členského štátu predstavuje domnienku spôsobilosti vo vzťahu k verejným obstarávateľom z iných členských štátov najmä vo vzťahu k článku 46 tejto smernice. Z článku 52 ods. 4 uvedenej smernice tiež vyplýva, že informácie, ktoré vyplývajú zo zápisu v úradných zoznamoch alebo certifikácie, sa nesmú bezdôvodne spochybňovať. Napokon v súlade s článkom 52 ods. 5 druhým pododsekom tej istej smernice verejní obstarávatelia členského štátu uznávajú rovnocenné osvedčenia od inštitúcií zriadených v iných členských štátoch.
- 52 Okrem toho treba uviesť, že porušenie článku 46 smernice 2004/18 nevyhnutne zahŕňa porušenie zásad proporcionality a rovnosti zaobchádzania s uchádzačmi, tak ako sú zaručené v článku 2 tejto smernice, pretože požiadavka, aby uchádzači mali povolenie estónskeho orgánu alebo si splnili povinnosti v oblasti informovania a povoľovania v Estónsku, sa zdá byť diskriminačná a nezdá sa byť odôvodnená vo vzťahu k uchádzačom so sídlom v iných členských štátoch.
- 53 V prejednávanej veci nič neumožňuje domnievať sa, že verejné zákazky vo veci samej nemôžu byť plnené z členského štátu, v ktorom má uchádzač sídlo, alebo z iného členského štátu. Je teda na uchádzačovi, aby na základe ekonomického výpočtu rozhodol, či si chce zriadiť prevádzkareň v členskom štáte plnenia zákazky.
- 54 Súdny dvor navyše už konštatoval, že ak by členský štát podmienil poskytovanie služieb podnikom so sídlom v inom členskom štáte držbou povolenia usadiť sa v prvom štáte, zbavil by tým článok 56 ZFEÚ, ktorého predmetom je práve odstránenie obmedzení slobodného poskytovania služieb zo strany osôb, ktoré nemajú sídlo v členskom štáte, na ktorého území sa má poskytovať služba, akéhokoľvek potrebného účinku (pozri analogicky rozsudok z 10. februára 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, bod 14).
- 55 Z toho vyplýva, že článok 46 smernice 2004/18 sa má vykladať v tom zmysle, že verejný obstarávateľ nemôže uložiť ako kvalitatívne kritérium výberu získanie registrácie a/alebo povolenia v členskom štáte, v ktorom sa zákazky majú plniť, ak uchádzač už má podobné povolenie v členskom štáte, v ktorom má sídlo.
- 56 Po druhé návrh na začatie prejudiciálneho konania naznačuje, že povinnosť uchádzačov mať registráciu alebo povolenie v Estónsku, aj keď už majú podobné povolenie v členskom štáte, v ktorom majú sídlo, vyplýva zo zákona o potravinách, ktorý má konkretizovať ustanovenia nariadenia č. 852/2004 vzhľadom na početné odkazy na toto nariadenie, ktoré obsahuje. Za týchto podmienok vnútroštátna právna úprava, ako aj právna úprava Únie týkajúca sa potravín môže predstavovať osobitný zákon a z tohto dôvodu sa odchýliť od pravidiel verejného obstarávania.
- 57 Treba teda určiť, či výklad článku 46 smernice 2004/18 uvedený v bode 55 tohto rozsudku nie je v rozpore s nariadením č. 852/2004, pričom v takom prípade by sa Súdny dvor mal pokúsiť zosúladiť protichodné požiadavky tohto nariadenia a tejto smernice.
- 58 V tejto súvislosti sa zdá, že cieľom nariadenia č. 852/2004, ako sa uvádza v jeho odôvodnení 1, je nielen dosiahnuť vysokú úroveň ochrany ľudského života a zdravia, ale aj voľný pohyb potravín v rámci Únie.

- 59 Tento cieľ voľného pohybu potravín by bol dotknutý, ak by sa prevádzkovatelia potravinárskych podnikov museli zaregistrovať alebo získať povolenie na výkon činnosti v každom členskom štáte, v ktorom prepravujú alebo skladujú svoje potraviny.
- 60 Ako vyplýva z článku 3 nariadenia č. 852/2004 v spojení s odôvodnením 8 tohto nariadenia, normotvorca Únie podporuje integrovaný prístup na zaistenie bezpečnosti potravín od miesta prvovýroby až po uvedenie na trh alebo vývoz a na tento účel vyžaduje, aby každý prevádzkovateľ potravinárskeho podniku zabezpečil, že bezpečnosť potravín nebude ohrozená v celom potravinovom reťazci. Rovnako článok 1 ods. 1 prvý pododsek písm. a) tohto nariadenia zdôrazňuje prvoradú zodpovednosť za bezpečnosť potravín, ktorú nesie prevádzkovateľ potravinárskeho podniku.
- 61 S cieľom zabezpečiť bezpečnosť potravín vo všetkých etapách potravinového reťazca od prvej výroby, ako to vyžaduje článok 1 ods. 1 prvý pododsek písm. b) uvedeného nariadenia, článok 6 toho istého nariadenia stanovuje úradné kontroly, registráciu a schvaľovanie potravinárskych podnikov.
- 62 Článok 6 nariadenia č. 852/2004 však nevylučuje oddelenie právomoci registrovať potravinársky podnik alebo mu udeliť povolenie od právomoci kontrolovať takto povolenú činnosť. Za takých okolností, o aké ide vo veci samej, musí teda registrácia alebo povolenie udelené v členskom štáte umožniť jeho držiteľovi distribuovať potraviny v inom členskom štáte, ktorého orgány môžu v tomto prípade kontrolovať túto distribúciu a dohliadať na dodržiavanie ustanovení uvedeného nariadenia.
- 63 Z toho vyplýva, že okolnosť, že hospodársky subjekt disponuje registráciou alebo povolením udeleným členským štátom, v ktorom má sídlo, predstavuje v rámci postupu verejného obstarávania, ktorý sa uskutočňuje v inom členskom štáte, domnienku o jeho spôsobilosti zabezpečiť v tomto členskom štáte činnosť dodávok a distribúcie potravín, a teda plniť v tomto štáte predmetnú zákazku.
- 64 Ako uviedla Komisia v odpovedi na písomnú otázku Súdneho dvora, prevádzkovateľ sa môže v dôsledku toho odvolávať na registráciu alebo povolenie členského štátu, v ktorom sa nachádza prevádzkareň potravinárskeho podniku, z ktorej odoslal svoje potraviny. Od členských štátov sa totiž vyžaduje, aby vykonávali úradné kontroly všetkých prevádzkarní, aby uplatňovali postupy na zabezpečenie účinného vykonávania kontrol a aby zabezpečili spoluprácu medzi príslušnými orgánmi rôznych členských štátov. Preto v situácii, o akú ide vo veci samej, prevádzkovateľ potravinárskeho podniku, ktorého prevádzkareň nachádzajúca sa v inom členskom štáte než v Estónskej republike je registrovaná alebo schválená v tomto inom členskom štáte, môže dodávať potraviny do Estónskej republiky bez toho, aby musel získať osobitné dodatočné povolenie.
- 65 Za týchto podmienok treba uviesť, ako to urobila Komisia, že povinnosť mať sklad nachádzajúci sa na estónskom území vyplýva z osobitnej požiadavky postupu verejného obstarávania dotknutého vo veci samej, a nie zo samotného nariadenia č. 852/2004.
- 66 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na prvú a druhú otázku odpovedať tak, že články 2 a 46 smernice 2004/18 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej verejný obstarávateľ musí v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania a ako kvalitatívne kritérium výberu vyžadovať, aby uchádzači pri predložení svojej ponuky preukázali, že majú registráciu alebo povolenie, ktoré sa vyžaduje podľa pravidiel uplatniteľných na činnosť, ktorá je predmetom daného verejného obstarávania, ktoré vydal príslušný orgán členského štátu, v ktorom sa má zákazka plniť, aj keď už majú podobnú registráciu alebo povolenie v členskom štáte, v ktorom majú sídlo.

O tretej otázke

- 67 Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má zásada ochrany legitímnej dôvery vykladať v tom zmysle, že sa na ňu môže odvolávať verejný obstarávateľ, ktorý v rámci postupu verejného obstarávania na dosiahnutie súladu s vnútroštátnou právnou úpravou týkajúcou sa potravín vyžadoval od uchádzačov, aby od okamihu predloženia svojej ponuky disponovali registráciou alebo povolením udeleným príslušným orgánom členského štátu, kde sa má zákazka plniť.
- 68 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že ministerstvo sociálnych vecí sa v spore vo veci samej domnieva, že ak by mu bolo vytýkané porušenie článkov 2 a 46 smernice 2004/18, toto porušenie pravidiel Únie v oblasti verejného obstarávania malo zostať neúčinné na základe zásady ochrany legitímnej dôvery, keďže pred prijatím rozhodnutia o finančnej oprave z 30. októbra 2018 audítori ministerstva financií dvakrát schválili požiadavku uloženú všetkým uchádzačom, vrátane uchádzačov so sídlom v inom členskom štáte ako Estónska republika, aby v okamihu predloženia ponuky predložili povolenie na výkon činnosti vydané Potravinovým a veterinárnym úradom.
- 69 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa právo dovolávať sa zásady ochrany legitímnej dôvery vzťahuje na každú osobu podliehajúcu súdnej právomoci, u ktorej správny orgán vyvolal odôvodnené očakávania z dôvodu presných, bezpodmienečných a súhlasných ubezpečení pochádzajúcich z oprávnených a spoľahlivých zdrojov, ktoré jej poskytol (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. augusta 2018, Ministru kabinetu, C-120/17, EU:C:2018:638, bod 50 a citovanú judikatúru; z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 97, ako aj z 19. decembra 2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 46).
- 70 Unitárne chápanie štátu, ktoré prevláda tak v medzinárodnom práve verejnom, ako aj v práve Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 34), v zásade bráni tomu, aby sa vnútroštátny orgán v spore medzi ním a inou zložkou štátu odvolával na zásadu ochrany legitímnej dôvery podľa práva Únie.
- 71 V rámci sporu vo veci samej sa teda ministerstvo sociálnych vecí nemôže odvolávať na skutočnosť, že ministerstvo financií už schválilo prax, ktorá je v rozpore s právom Únie, s cieľom umožniť pokračovanie tejto praxe alebo prinajmenšom neutralizovať jej účinky v minulosti.
- 72 Na tretiu otázku je preto potrebné odpovedať tak, že zásada ochrany legitímnej dôvery sa má vykladať v tom zmysle, že sa na ňu nemôže odvolávať verejný obstarávateľ, ktorý v rámci postupu verejného obstarávania na dosiahnutie súladu s vnútroštátnou právnou úpravou týkajúcou sa potravín vyžadoval od uchádzačov, aby od okamihu predloženia svojej ponuky disponovali registráciou alebo povolením udeleným príslušným orgánom členského štátu, kde sa má zákazka plniť.

O trovách

- 73 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

- Články 2 a 46 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej verejný obstarávateľ musí v oznámení o vyhlásení**

verejného obstarávania a ako kvalitatívne kritérium výberu vyžadovať, aby uchádzači pri predložení svojej ponuky preukázali, že majú registráciu alebo povolenie, ktoré sa vyžaduje podľa pravidiel uplatniteľných na činnosť, ktorá je predmetom daného verejného obstarávania, ktoré vydal príslušný orgán členského štátu, v ktorom sa má zákazka plniť, aj keď už majú podobnú registráciu alebo povolenie v členskom štáte, v ktorom majú sídlo.

2. Zásada ochrany legitímnej dôvery sa má vykladať v tom zmysle, že sa na ňu nemôže odvolávať verejný obstarávateľ, ktorý v rámci postupu verejného obstarávania na dosiahnutie súladu s vnútroštátnou právnou úpravou týkajúcou sa potravín vyžadoval od uchádzačov, aby od okamihu predloženia svojej ponuky disponovali registráciou alebo povolením udeleným príslušným orgánom členského štátu, kde sa má zákazka plniť.

Podpisy