

**Byla C-226/20****Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2020 m. sausio 7 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Tallinna Ringkonnakohus* (Estija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2019 m. gruodžio 19 d.

**Apeliantė:**

*Sotsiaalministeerium*

**Kita apeliacinio proceso šalis:**

*Innove SA*

**Pagrindinės bylos dalykas**

*Sotsiaalministeerium* (Socialinių reikalų ministerija, Estija) apeliacinis skundas dėl 2019 m. gegužės 22 d. *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas, Estija) sprendimo, kuriuo buvo atmetas Socialinių reikalų ministerijos prašymas panaikinti SA *Innove* (toliau – *Innove*) sprendimą dėl finansinių pataisų (toliau – sprendimas dėl finansinių pataisų). Minėtu sprendimu dėl tariamo viešojo pirkimo taisyklių nesilaikymo buvo atmesti Socialinių reikalų ministerijos prašymai dėl mokėjimų, susijusių su projektu teikti pagalbą maistu.

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

SESV 267 straipsnio 3 dalimi grindžiamas prašymas išaiškinti Direktyvos 2004/18 2 ir 46 straipsnius

## Prejudiciniai klausimai

1. Ar 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 2 ir 46 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai *Riigihangete seadus* (Viešųjų pirkimų įstatymas, toliau - *RHS*) 41 straipsnio 3 dalis, pagal kurias reikalaujama, kad tuo atveju, kai teisės aktuose nustatyti specifiniai reikalavimai veikloms, kurios turi būti vykdomos pagal viešojo pirkimo sutartį, perkančioji organizacija skelbime apie konkursą privalo nurodyti, kokių registracijų ar leidimų vykdyti veiklą reikia kvalifikuojant konkurso dalyvį, privalo reikalauti, kad konkurso dalyviai pateiktų leidimo vykdyti veiklą ar registracijos įrodymus, leidžiančius patikrinti atitikimą skelbime apie konkursą nurodytiems specifiniams teisės aktuose įtvirtintiems reikalavimams, ir privalo pripažinti konkurso dalyvį netinkamu, jei jis neturi atitinkamo leidimo vykdyti veiklą ar registracijos?

2. Ar 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 2 ir 46 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos perkančiajai organizacijai draudžiama, kiek tai susiję su pagalbos maistu viešojo pirkimo sutartimis, viršijančiomis tarptautinę ribą, nustatyti atrankos kriterijų, pagal kurį visi konkurso dalyviai, nepaisant jų ankstesnės įsisteigimo vietos, jau teikdami pasiūlymus turi turėti leidimą vykdyti veiklą arba būti įregistruoti valstybėje narėje, kurioje teikiama pagalba maistu, net jeigu prieš tai jie nebuvo įsisteigę toje valstybėje narėje?

3. Jei atsakymas į pirmiau pateiktą klausimą būtų teigiamas:

3.1. Ar 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 2 ir 46 straipsniai turi būti laikomi tokiomis aiškios nuostatomis, kad jų atžvilgiu negalima remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu?

3.2. Ar 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo 2 ir 46 straipsnius reikia aiškinti taip, kad situacija, kai perkančioji organizacija per viešąjį pirkimą, susijusį su pagalba maistu, remdamasi nacionaline teise maisto produktų srityje reikalauja, kad teikdami pasiūlymą konkurso dalyviai turėtų leidimą vykdyti veiklą, turi būti laikoma akivaizdžiu taikytinų nuostatų pažeidimu, nerūpestingumu ar pažeidimu, dėl kurio negalima remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu?

## Nurodomi Sąjungos teisės aktai

2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo

(OL L 134, 2004, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132) 2 ir 46 straipsniai.

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 852/2004 dėl maisto produktų higienos (OL L 139, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 34 t., p. 319) 6 straipsnio 3 dalies a, b ir c punktai.

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 853/2004, nustatantis konkrečius gyvūninės kilmės maisto produktų higienos reikalavimus (OL L 139, 2004, p. 55; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 45 t., p. 14).

2013 m. gruodžio 19 d. Komisijos sprendimas C(2013)9527 *final*, kuriuo išdėstomos ir patvirtinamos finansinių pataisų, susijusių su išlaidomis, Europos Sąjungos finansuotomis pagal pasidalijamąjį valdymą, kurias dėl viešojo pirkimo taisyklių nesilaikymo turi atlikti Komisija, nustatymo gairės.

#### **Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos**

*Riigihangete seadus* (Viešųjų pirkimų įstatymo (toliau – *RHS*)) redakcijos, galiojusios iki 2017 m. rugpjūčio 31 d. (konsoliduota redakcija RT I, 2016 10 25, 20), 3 straipsnis, 15 straipsnio 2 dalis, 39 straipsnio 1 dalis ir 41 straipsnio 3 dalis.

*Toiduseadus* (Maisto produktų įstatymas (toliau – *ToiduS*)) (RT I 1999, 30, 415 su vėlesniais pakeitimais), 7, 8 ir 10 straipsniai.

*Periodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus* (Struktūrinės paramos 2014–2020 m. laikotarpiu įstatymas (toliau – *STS*)) 3 ir 4 straipsniai.

#### **Bylos aplinkybių ir proceso santrauka**

- 1 2015 ir 2017 m. Socialinių reikalų ministerija paskelbė viešojo pirkimo konkursus Nr. 157505 ir Nr. 189564 „Pagalba maistu labiausiai skurstantiems asmenims“, viršijusius tarptautiniu lygiu nustatytą ribą (planuojama kiekvieno iš jų vertė 4 mln. EUR). Skelbime apie viešąjį pirkimą Nr. 157505 buvo numatyta, kad konkurso dalyvis turi gauti *Veterinaar- ja Toiduamet* (Veterinarijos ir maisto produktų tarnyba, toliau - *VTA*) leidimą vykdyti minėtą sutartį, tai patvirtinančią pažymą ir leidimo numerį. Vykstant konkursui buvo pakeisti su viešuoju pirkimu Nr. 157505 susiję konkurso dokumentai. Po šio pakeitimo konkurso dalyviai nebeprivalėjo pateikti *VTA* leidimą patvirtinančios pažymos ir leidimo numerio. Pakako patvirtinimo, kad įvykdytos registracijos ir leidimo gavimo pareigos. Toks pats reikalavimas buvo nustatytas viešajam pirkimui Nr. 189564. Abiejų viešųjų pirkimų atveju buvo sudarytos preliminariosios sutartys su trimis atrinktais konkurso dalyviais.

- 2 2018 m. spalio 30 d. *Innove* sprendimu dėl finansinių pataisų buvo atsisakyta patenkinti Socialinių reikalų ministerijos prašymus dėl mokėjimų (virš 463 291,55 EUR), pateiktus pagal „Pagalbos maistu pirkimo ir paskirstymo labiausiai skurstantiems asmenims sąlygas“, siekiant paremti projektą „Maisto produktų tiekimas ir gabenimas į sandėliavimo vietą“, motyvuojant tuo, kad Socialinių reikalų ministerija neįvykdė *Periodi 2014–2020 struktuuritoese seadus* (Įstatymas dėl struktūrinės paramos 2014–2020 m. laikotarpiu, toliau – *STS*) numatytos pareigos laikytis iki 2017 m. rugpjūčio 31 d. galiojusio *Riigihangete seadus* (Viešųjų pirkimų įstatymo, toliau – *RHS*).
- 3 *Innove* manė, kad abiejuose viešuosiuose pirkimuose buvo numatyti atrankos kriterijai, kuriais nepagrįstai ribojamas konkurso dalyvių, visų pirma dalyvių iš užsienio, ratas. Nepateisinamą apribojimą sudarė reikalavimas konkurso dalyviams gauti Estijos valdžios institucijos leidimą arba Estijoje laikytis pareigos užsiregistruoti ir gauti leidimą. Net jei konkurso dalyvis galėtų įvykdyti nustatytą sąlygą naudodamasis kito subjekto priemonėmis arba pateikdamas bendrą pasiūlymą kartu su sąlygas atitinkančiu subjektu, tai nereiškia, kad nustatyta sąlyga teisėta, t. y. kad ji nepagrįstai neriboja dalyvių rato. Konkurso dalyviai, kurie negalėjo naudotis kito subjekto priemonėmis ar pateikti bendro pasiūlymo, greičiausiai atsisakė dalyvauti konkurse, nes negalėjo laikytis nustatyto termino pasiūlymui pateikti. Socialinių reikalų ministerija pažeidė *RHS* 3 straipsnį ir 39 straipsnio 1 dalį. Sprendimas grindžiamas *Rahandusministeerium* (Finansų ministerija, Estija) atliktu patikrinimu, kuriame buvo išnagrinėti ginčijami kvietimai dalyvauti konkurse. Iš galutinės patikrinimo ataskaitos matyti, kad skelbime apie konkursą, susijusiam su viešojo pirkimo sutartimis Nr. 157505 ir Nr. 189564, nustatyti atrankos kriterijai yra nepagrįstai ribojantys konkurso dalyvius iš užsienio.
- 4 2019 m. sausio 25 d. sprendimu *Innove* atmetė Socialinių reikalų ministerijos skundą ir nurodė, kad skelbime apie konkursą numatytas reikalavimas, susijęs su pareigos užsiregistruoti ir gauti leidimą įvykdymu, diskriminuoja konkurso dalyvius dėl jų kilmės ir yra laikytinas neproporcingu ribojimu, dėl kurio konkurso dalyviai vertinami skirtingai.
- 5 Socialinių reikalų ministerija pateikė *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas, Estija) ieškinį, kuriuo siekiama panaikinti 2018 m. spalio 30 d. *Innove* sprendimą dėl finansinių pataisų. Apeliantė teigė, kad konkursai buvo organizuojami tinkamai ir kad ji neturi diskrecijos nuspręsti, kuriame procedūros etape turi būti numatytas reikalavimas, susijęs su leidimu vykdyti veiklą. Viešojo pirkimo sutarčių Nr. 157505 ir Nr. 189564 sudarymui keliami viešojo pirkimo teisės aktuose numatyti specifiniai reikalavimai dėl vykdytinos veiklos yra *Toiduseadus* (Maisto produktų įstatymas, toliau – *ToiduS*) 7 ir 8 straipsniuose bei Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (EB) Nr. 852/2004 6 straipsnio 3 dalyje numatyti registracijos ir leidimo gavimo reikalavimai. Ginčijamame sprendime klaidingai teigiama, kad, kiek tai susiję su viešojo pirkimo sutartimi dėl maisto produktų (tiekimu), perkančioji organizacija negali reikalauti leidimo vykdyti veiklą pagal Direktyvos 2004/18 46 straipsnį. Tuo

atveju, kai maisto produktai tvarkomi fiziškai, Estijoje ūkio subjektui arba sandėliui, kurį tas subjektas naudoja pagal sutartis ar subrangos sutartis, turi būti išduotas VTA leidimas vykdyti veiklą; valstybės narės abipusiškai nepripažįsta leidimų vykdyti maisto produktų tvarkymo veiklą. Perkančioji organizacija negalėjo konkurso dalyvio vertinti remdamasi šalyje, kurioje jis įsisteigęs, išduotu leidimu vykdyti veiklą. Atsižvelgiant į terminą pateikti pasiūlymus tarptautiniam konkursui (mažiausiai 40 dienų) ir *ToiduS* numatytą leidimo išdavimo procedūros terminą (30 dienų), konkurso dalyvis turėjo pakankamai laiko tam, kad būtų įvykdyta leidimo išdavimo procedūra. Apeliantės teigimu, žala nebuvo įrodyta. Be to, Finansų ministerijos inspektoriai prieš tai du kartus išnagrino viešojo pirkimo sutartį Nr. 157505 ir nustatė, kad sąlygos (įskaitant susijusias su leidimu vykdyti veiklą) atitiko *RHS*. Aiškinimo pakeitimas atgaline data neatitinka gero administravimo principo.

- 6 *Innove* prašė atmesti ieškinį. Ji tvirtino, kad nors pagal pažodinį *RHS* 41 straipsnio 3 dalies aiškinimą perkančioji organizacija gali reikalauti, kad konkurso dalyvis, siekdamas įrodyti Estijos teisėje numatytų specifinių reikalavimų laikymąsi, pateiktą leidimą vykdyti veiklą, registracijos numerį arba atitinkamą pažymą, šis reikalavimas vis dėlto turi būti aiškinamas atsižvelgiant į atitinkamus Sąjungos teisės aktus (be kita ko, Direktyvą 2004/18) ir jurisprudenciją. Be to, sąlyga, kad perkančioji organizacija konkurso dalyvių turi reikalauti laikytis specifinių Estijos teisės reikalavimų jau pateikdami pasiūlymą, neatitinka *RHS* 3 straipsnio 3 punkte įtvirtinto vienodo vertinimo principo. *Innove* taip pat manė, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją vienodo konkurso dalyvių vertinimo principu draudžiama nustatyti dalyvavimo konkurse sąlygas, pagal kurias reikalaujama žinių apie valstybės, kurioje įsteigta perkančioji organizacija, praktiką (2016 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, 42 punktas ir 2016 m. birželio 2 d. Sprendimo *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, 45, 46 ir 51 punktai).
- 7 *Innove* manymu, vykstant konkursams reikėjo patikrinti, ar konkurso dalyviai, anksčiau teikę paslaugą kitoje valstybėje narėje, ir konkurso dalyviai, anksčiau teikę su maisto produktais susijusias paslaugas Estijoje, ginčijamo reikalavimo nustatymo momentu buvo tokioje pačioje padėtyje ir atitiko Estijos teisės reikalavimus. *Innove* pabrėžė, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas nebuvo pažeistas. Paramos gavėjo teisėti lūkesčiai, kad parama ir toliau bus teikiama, turėtų būti suderinti su trečiųjų asmenų teise dalyvauti konkurencija pagrįstoje procedūroje ir viešojo pirkimo procedūroje nenustatant neteisėtų ribojamų ir su viešuoju interesu, įskaitant Sąjungos interesą užtikrinti sklandų vidaus rinkos veikimą konkurencijos sąlygomis ir skaidrų Sąjungos finansinių išteklių panaudojimą. Šioje byloje trečiųjų asmenų teisės ir visi Bendrijos interesai turi būti laikomi viršesniais viešaisiais interesais, palyginti su galimais paramos gavėjo teisėtais lūkesčiais, kad ginčijamas sprendimas nebus priimtas.
- 8 Finansų ministerija prašė atmesti ieškinį. Ji tvirtino, kad apeliantė neturi teisės pareikšti ieškinio ir kad administracinis teismas neturi jurisdikcijos nagrinėti šio ieškinio, nes nacionalinėje teisėje numatyta kitokia procedūra tokiam ginčui

nagrinėti. Finansų ministerijos teigimu, skelbime apie konkursą nurodyti atrankos kriterijai buvo neproporcingai ribojantys. Ji tvirtino, kad užsienio paslaugų teikėjai, kurių veiklos vieta yra ne Estijoje, turi atitikti valstybės, kurioje jie vykdo veiklą ir kuriuos kontroliuoja tos valstybės kompetentingos įstaigos, nustatytus reikalavimus. Estija negali įvertinti konkurso dalyvių iš užsienio leidimo tvarkyti maisto produktus, nes ji negali kontroliuoti užsienio įmonės veiklos. Reikalavimas užsiregistruoti ir gauti leidimą yra Sąjungos teisėje nustatytas reikalavimas, kuris taikomas Sąjungos lygmeniu. Tam, kad numatytas ribojimas būtų proporcingas dalyvių iš užsienio atžvilgiu ir kartu užtikrintų perkančiajai organizacijai, kad tai nėra neteisėti ūkio subjektai, perkančioji organizacija kvalifikavimo tikslais turėjo leisti pateikti dalyvio iš užsienio įsisteigimo valstybės arba kitos kompetentingos institucijos išduotą leidimą ar lygiavertę pažymą; reikalauti, kad dalyvis iš užsienio atitiktų Estijos teisėje numatytus reikalavimus, būtinus sutarties vykdymui, galima tik kai vykdoma viešojo pirkimo sutartis. Finansų ministerija nusprendė, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas netaikomas vykdomajai valdžiai. Teisingumo Teismo sprendimuose taip pat buvo padaryta išvada, kad paramos gavėjas negali remtis teisėtais lūkesčiais, jei jis tinkamai neįvykdė savo įsipareigojimų.

- 9 2019 m. gegužės 22 d. sprendimu *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas) atmetė šį ieškinį. Skelbime apie konkursą numatyta, jog tam, kad galėtų vykdyti sutartį, konkurso dalyvis turi turėti VTA leidimą, ir kad atitinkamai turi pateikti atitinkamą pažymą ir leidimo numerį. Teismas padarė išvadą, kad šis reikalavimas lemia nevienodą konkurso dalyvių iš užsienio vertinimą, nes pasiūlymo pateikimo momentu dalyvis iš užsienio, kuris anksčiau nevykdė veiklos Estijoje, negalėjo įvykdyti reikalavimų, susijusių su pareiga užsiregistruoti ir gauti leidimą. Konkurso dalyviai iš Estijos, turintys patirties Estijoje, buvo geresnėje padėtyje, palyginti su kitais ūkio subjektais, turinčiais panašią patirtį kitose Sąjungos valstybėse.
- 10 Administracinis teismas rėmėsi Europos Komisijos parengtu dokumentu „Praktiniai nurodymai siekiant išvengti dažnesnių klaidų sudarant viešojo pirkimo sutartis dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų finansuojamų projektų“, kurio antraštinėje dalyje „Dažni pažeidimai kvietimo teikti pasiūlymus etape, dėl kurių atliekamos finansinės pataisos“, kaip diskriminacinio reikalavimo pavyzdys nurodyta pareiga, kad prieš pateikiant pasiūlymus kvalifikacijos pažymėjimus turi pripažinti perkančiosios organizacijos šalies nacionalinė institucija; tai yra diskriminacija, nes konkurso dalyviams iš užsienio sudėtinga įvykdyti šį reikalavimą prieš pateikiant pasiūlymą.
- 11 Skelbime apie konkursą numatyta pareiga užsiregistruoti ir gauti leidimą nėra specifiniai reikalavimai, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2004/18. Direktyvos 2004/18 46 straipsnis susijęs su (specifiniais) konkurso dalyvių atrankos kriterijais, o ne su reikalavimais turėti leidimą vykdyti veiklą. Specifinis reikalavimas, kaip jis suprantamas pagal Direktyvą 2004/18, gali būti toks, kad maisto produktų tvarkymas, pavyzdžiui, galimas tik užsiregistravus atitinkamame maisto produktų tvarkymo subjektų registre arba turint konkretų profesinį

sertifikatą, t. y. įvykdžius sąlygas prašymui išduoti leidimą vykdyti veiklą pateikti. Direktyvos 46 straipsnio prasmė geriau perteikiama direktyvos redakcijoje anglų kalba, kurioje vartojamas žodžių junginys „particular authorisation“. Toks žodžių vartojimas konkrečiai susijęs su konkurso dalyviams nustatytais specifiniais reikalavimais. Direktyva 2004/18 nesusijusi su (įprastomis) leidžiamomis vykdyti veiklomis, pavyzdžiui, maisto produktų tvarkymu. Tokioms veikloms taikomi Europos Sąjungoje suderinti reikalavimai, todėl joms negali būti keliami jokie „specifiniai reikalavimai“.

- 12 *RHS* 41 straipsnio 3 dalis turi būti aiškinama pagal Sąjungos teisę. Teismo teigimu, perkančioji organizacija negalėjo priimti atitinkamo leidimo vykdyti veiklą, išduoto konkurso dalyvio iš kitos valstybės narės kilmės šalyje; turėjo būti leista gauti tokį leidimą Estijoje. Atsakovės nuoroda į 2005 m. spalio 27 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Contse ir kt.* (C-234/03, EU:C:2005:644), 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-225/98, EU:C:2000:494) ir 2016 m. liepos 7 d. Sprendimą *Ambisig* (C-46/15, EU:C:2016:530) yra nesvarbi, nes nagrinėjamu atveju ribojimai nustatyti nacionalinės teisės aktuose (*Toidus*), kuriais remiamasi konkurso dokumentuose.
- 13 *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas) taip pat nusprendė, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra Sąjungos teisės principas, kuriuo apeliantai gali remtis. Ankstesni patikrinimai negali užtikrinti, kad vėliau nebus nustatyta jokių pažeidimų. Finansų ministerijos atlikti patikrinimai nėra teisiškai privalomi. Be to, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisėtų lūkesčių apsaugos principu negali būti remiamasi pažeidžiant aiškią Sąjungos teisės nuostatą, o už Sąjungos teisės taikymą atsakingos nacionalinės institucijos elgesys, prieštaraujantis šiai teisei, ūkio subjektams negali sukurti teisėtų lūkesčių naudotis Sąjungos teisei prieštaraujančia tvarka (2019 m. kovo 5 d. Sprendimo *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, 104 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Finansinių pataisų priemonė nėra baudžiamojo pobūdžio. Valstybė neturi subjektyvios teisės į struktūrinę pagalbą. Taigi negaliojimo atgal principas netaikomas.

### **Pagrindiniai apeliacinio proceso šalių argumentai**

- 14 Socialinių reikalų ministerija pateikė apeliacinį skundą *Tallinna Ringkonnakohus* (Talino apeliacinis teismas, Estija), kuriuo prašo panaikinti 2019 m. gegužės 22 d. *Tallinna Halduskohus* sprendimą ir priimti naują sprendimą, kuriuo būtų patenkintas ieškinys.
- 15 Socialinių reikalų ministerijos teigimu, administracinis teismas klaidingai konstatavo, kad vietoj atrankos kriterijaus turėjo būti numatyti reikalavimai vykdant viešojo pirkimo sutartį. Pagal *RHS* 39 straipsnio 1 dalį ir 41 straipsnio 3 dalį perkančioji organizacija, įsigydama paslaugą, kuriai teikti reikalingas leidimas vykdyti veiklą, privalo šį reikalavimą dėl leidimo vykdyti veiklą nustatyti kaip atrankos kriterijų. Tokią perkančiosios organizacijos pareigą patvirtina ir

administracinė praktika (palyginimui žr. 2013 m. vasario 21 d. *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas) sprendimą byloje Nr. 3-12-2349).

- 16 Nėra jokio prieštaravimo tarp Direktyvos 2004/18/EB 46 straipsnio ir *RHS* 41 straipsnio 3 dalies. Direktyvoje nenurodyta, kada reikalingas konkurso dalyviui išduotas leidimas vykdyti veiklą. Administracinis teismas klaidingai konstatavo, kad pagal *RHS* 41 straipsnio 3 dalį perkančiajai organizacijai suteikiama teisė, teisės aktuose numatyto leidimo vykdyti veiklą atveju, šį reikalavimą aiškinti taip, kad konkurso dalyvis gali įvykdyti reikalavimą pateikdamas šalies, kurioje jis yra įsisteigęs, išduotą leidimą vykdyti veiklą. Maisto produktų sektoriui taikomi teisės aktai apima specialias nuostatas, susijusias su viešaisiais pirkimais, kurių ypatumų administracinis teismas dar nėra išaiškinęs.
- 17 Socialinių reikalų ministerija taip pat mano, kad nuorodos į Teisingumo Teismo sprendimus *Contse ir kt.* (C-234/03), *Komisija / Prancūzija* (C-225/98) ir *Ambisig* (C-46/15) yra nesvarbios. Šiose bylose nagrinėjami reikalavimai (biuro buvimas šalyje, kurioje paslauga teikiama, reikalavimas priklausyti kūrėjų asociacijai perkančiosios organizacijos valstybėje narėje ir pirkėjo parašo tikrumo patvirtinimo reikalavimas) labai skiriasi nuo šioje byloje nagrinėjamo reikalavimo. Reikalavimo turėti leidimą vykdyti veiklą tikslas yra užtikrinti, kad būtų laikomasi sveikatos apsaugos reikalavimų, ir kad pagalbą gaunantiems asmenims būtų teikiami saugūs maisto produktai. Administracinio teismo nurodytas Sprendimas *Eesti Pagar* (C-349/17) taip pat nesvarbus, nes jis susijęs su valstybės pagalba, tiesiogiai reglamentuojamos pagal Sąjungos teisę, susigrąžinimu. Be to, mažai tikėtina, kad potencialus dalyvis atsisakytų dalyvauti konkurse dėl reikalavimo turėti leidimą vykdyti veiklą. Konkurso dalyviai iš užsienio būtų galėję pasinaudoti kito asmens priemonėmis ir pateikti bendrą pasiūlymą, jei nebūtų norėję ar nebūtų galėję įvykdyti reikalavimo gauti veiklos leidimą.
- 18 Galiausiai Socialinių reikalų ministerija tvirtina, kad atsakovės veiksmais pažeidžiami teisėtų lūkesčių apsaugos ir gero administravimo principai. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas netaikomas akivaizdaus galiojančių teisės nuostatų pažeidimo, aplaidumo ar pažeidimo atveju (žr. 2008 m. kovo 13 d. Sprendimo *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ir kt.*, C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165, 52 ir 56 punktus), kurių šiuo atveju nėra.
- 19 *Innove* prašo atmesti apeliacinį skundą, laikosi savo ankstesnės pozicijos ir pritaria administracinio teismo sprendimo motyvams.
- 20 Finansų ministerija prašo atmesti apeliacinį skundą ir taip pat patvirtina savo ankstesnę poziciją.

### **Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka**

- 21 Labiausiai šioje byloje nesutariama dėl to, ar, vykstant viešajam pirkimui susijusiam su pagalba maistu, kaip viešojo pirkimo dėl sutarties sudarymo sąlyga



gali būti nustatomas reikalavimas, kad konkurso dalyvis pasiūlymo pateikimo momentu turi turėti pagal Įstatymą dėl maisto produktų Estijos valdžios institucijų išduotą leidimą vykdyti veiklą arba turi būti Estijoje įvykdęs pareigą užsiregistruoti ir gauti leidimą, ir ar, jei toks reikalavimas nepagrįstai riboja konkurso dalyvius iš užsienio, sprendimas dėl finansinių pataisų turi būti priimtas dėl įstatymo ir direktyvos aiškinimo pasikeitimo tuo atveju, jei sutartį prieš tai patikrino kompetentinga nacionalinė institucija.

- 22 Direktyvos 2004/18 46 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybė reikalauti konkurso dalyvių pateikti įsisteigimo valstybės narės kompetentingos institucijos išduotą leidimą, kad įrodytų, jog jie gali vykdyti profesinę veiklą. Nagrinėjamu atveju perkančioji organizacija (apeliantė) pagal RHS 41 straipsnio 3 dalį reikalavo pateikti leidimą vykdyti veiklą arba laikytis Maisto produktų įstatyme numatytos pareigos užsiregistruoti. Viešojo pirkimo sutartį galima vykdyti tik gavus tokį leidimą arba užsiregistravus; šalys to neginčija. Siekiant užtikrinti maisto produktų saugą, reikalauti tokio leidimo leidžiama pagal Reglamentą (EB) Nr. 852/2004 dėl maisto produktų higienos. Tačiau kompetentingos institucijos išduodamo leidimo išdavimo sąlygos dar nėra visiškai suderintos (žr. direktyvos 6 straipsnio 3 dalį), todėl ūkio subjektas privalo, kad galėtų veikti kitoje valstybėje narėje, turėti šalies, kurioje jis veikia, išduotą leidimą, t. y. jis negali remtis jo kilmės šalyje išduotu leidimu.
- 23 Kai konkurso dalyvis kvalifikuojamas tik remiantis įsipareigojimu prašyti Maisto produktų įstatyme reikalaujamo leidimo ar registracijos, galimybė vykdyti viešojo pirkimo sutartį gali būti paneigta, jei konkurso dalyvis nesilaiko šios pareigos arba jei jis neatitinka leidimo išdavimo ar registracijos sąlygų. Tokiu atveju viešojo pirkimo sutarties tikslai nepasiekiami ir perkančioji organizacija turi atlikti naują sutarties sudarymo procedūrą.
- 24 Administracinis teismas teisingai pažymėjo, kad atsižvelgiant į tai, jog tikimasi, kad konkurso dalyviai jau įgiję patirties, sąlygos poveikio konkurso dalyviams, kurie ką tik pradėjo veikti maisto sektoriuje, vertinimas neturi reikšmės, todėl taip pat negalima teigti, kad konkurso dalyvių iš užsienio padėtis tokia pati kaip konkurso dalyvių iš Estijos, kurie ką tik pradėjo maisto produktų tvarkymo veiklą. Konkurso dalyviai iš Estijos, įgiję ankstesnę patirtį Estijoje, buvo geresnėje padėtyje, palyginti su kitais ūkio subjektais, turinčiais panašią patirtį kitose Sąjungos valstybėse.
- 25 Taigi svarbu patikrinti, ar maisto produktų saugos garantija ir viešojo pirkimo tikslų įgyvendinimas pateisina tai, kad konkurso dalyviams būtų nustatytas apribojimas, dėl kurio konkurso dalyviai iš užsienio *de facto* atsidurtų blogesnėje padėtyje dėl to, kad prieš pateikdami pasiūlymą jie turėtų prašyti reikalaujamo leidimo ar registracijos arba pateikti bendrą pasiūlymą kartu su leidimą gavusia ir įregistruota įmone, t. y. Estijoje veikiančia įmone. Apeliacinio teismo teigimu, neproporcinga to reikalauti iš konkurso dalyvių tarptautiniu lygiu vykdomo konkurso, kurio metu viršijama nustatyta riba, atveju..

- 26 Direktyvos 2004/18 46 straipsnis negali būti laikomas pakankamai aiškiu. Šis klausimas iki šiol nebuvo nagrinėtas ankstesnėje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją vienodo konkurso dalyvių vertinimo principas draudžia nustatyti dalyvavimo konkurse sąlygas, reikalaujančias žinių apie valstybės, kurioje įsteigta perkančioji organizacija, praktiką (Sprendimo *Connexion Taxi Services*, C-171/15, 42 punktą arba Sprendimo *Pizzo*, C-27/15, 45, 46 ir 51 punktai). Estijos įstatymai yra aiškūs, palyginti su minėtais atvejais. Prašymo išduoti leidimą ar registracijos prašymo pateikimo kriterijai išplaukia iš Maisto produktų įstatymo, o VTA interneto svetainėje (<https://vet.agri.ee>) taip pat nurodyta, kaip prašyti leidimo; nė vienas konkurso dalyvis nenurodė, kad nesuprato šių sąlygų ir neprašė jų patikslinti. Be to, ginčijamas atrankos kriterijus yra aiškus ir nesukelia dviprasmiškumo rizikos.
- 27 Bylose C-225/98 ir C-234/03 nebuvo nagrinėjamas dėl visos Sąjungos viešojo intereso nustatytų sąlygų lestinumas. Reikalavimas atidaryti biurą konkurso dalyvio valstybėje narėje arba būti nariu ta pačia profesija konkurso dalyvio valstybėje narėje besiverčiančių asmenų asociacijoje neatitinka viešųjų interesų, vienodai ginančių visuomenę ir vartotojus visose valstybėse narėse. Apeliacinis teismas mano, kad, kitaip nei minėtais atvejais, šioje byloje su maisto produktų sauga susiję reikalavimai yra pateisinami kaip sutarties įvykdymo sąlyga ir ginčas gali kilti tik dėl to, kada konkurso dalyvis turėjo įvykdyti sąlygas – pateikdamas pasiūlymą ar vykdydamas sutartį. Todėl šioje byloje tam tikra nelygybė tarp konkurso dalyvių taip pat gali būti pateisinama būtinybe užtikrinti viešojo pirkimo procedūros veiksmingumą (paskesnę viešojo pirkimo sutarties vykdymą).
- 28 Taigi apeliaciniam teismui neaišku, ar Direktyvos 2004/18 2 ir 46 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama perkančiajai organizacijai pagalbos maistu paslaugų viešojo pirkimo konkurso, kai viršijama tarptautiniu lygiu nustatyta riba, dalyviams nustatyti atrankos kriterijų, pagal kurį visi konkurso dalyviai, nepaisant jų ankstesnės veiklos vietos, teikdami pasiūlymus turi turėti leidimą vykdyti veiklą arba būti registruoti valstybėje, kurioje bus teikiama pagalba maistu. Siekiant pateikti formalų išaiškinimą, reikia atsižvelgti į maisto produktų tvarkymo ypatumus, t. y. į tai, kad teikiant paslaugą reikia tvarkyti maisto produktus perkančiosios organizacijos šalyje, ir į tai, kad maisto produktams tvarkyti, atsižvelgiant į valstybėms narėms iš dalies pagal Reglamento Nr. 852/2004 6 straipsnio 3 dalies b ir c punktus ir iš dalies pagal 6 straipsnio 3 dalies a punktą suteiktą diskreciją, turi būti išduotas 8 straipsnio 1 dalies 2–9 punktuose reikalaujamas leidimas vykdyti veiklą.
- 29 Jei į pirmesnę klausimą būtų atsakyta taip, kad nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai *RHS* 41 straipsnio 3 dalis, nesuderinamos su minėtomis Direktyvos 2004/18 nuostatomis, reikia patikrinti, ar Direktyvos 2004/18 2 ir 46 straipsniai gali būti laikomi pakankamai aiškiais, kad jų atžvilgiu nebūtų galima remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu (žr. Sprendimo *Eesti Pagar*, C-349/17, 104 punktą), ir ar šios nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad toks perkančiosios organizacijos elgesys, koks nagrinėjamas šiuo atveju, kai konkurso dalyviai turi turėti Maisto produktų įstatyme numatytą leidimą pasiūlymo pateikimo momentu, gali būti

laikomas akivaizdžiu taikytinų nuostatų pažeidimu, nerūpestingumu ar pažeidimu, dėl kurio negalima remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu (žr. Sprendimo *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ir kt.*, C-383/06 – C-385/06, 52 ir 56 punktus).

DARBINIS VERTINMAS