

**Vec C-6/20**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

7. január 2020

**Vnútroštátny súd:**

Tallinna Ringkonnakohus

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

19. december 2019

**Odvolateľ:**

Sotsiaalministeerium

**Odporkyňa v odvolacom konaní:**

Innove SA

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

Odvolanie Sotsiaalministeerium (Ministerstvo sociálnych vecí, Estónsko) proti rozsudku Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn, Estónsko) z 22. mája 2019, ktorým bola zamietnutá žaloba Ministerstva sociálnych vecí o neplatnosť rozhodnutia o finančnej oprave vydaného spoločnosťou SA Innove (ďalej len „Innove“), ktorým boli zamietnuté žiadosti o platbu predložené Ministerstvom sociálnych vecí v rámci projektu poskytnutia potravinovej pomoci pre údajné porušenie ustanovení o zadávaní verejných zákaziek.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Návrh podľa článku 267 ods. 3 ZFEÚ týkajúci sa výkladu článkov 2 a 46 smernice 2004/18

## **Prejudiciálne otázky**

1. Majú sa 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 vykladať v tom zmysle, že bránia prijatiu vnútroštátnych právnych predpisov, akým je § 41 ods. 3 Riigihangete seadus (zákon o verejnom obstarávaní, ďalej len „RHS“), na základe ktorého je verejný obstarávateľ v prípade, ak činnosti, ktoré sa majú vykonať v rámci verejnej zákazky, podliehajú osobitným zákonným požiadavkám, povinný v oznámení o výzve na predkladanie ponúk uviesť, aké registrácie alebo povolenia na výkon činnosti sú potrebné pre potvrdenie spôsobilosti uchádzača, a musí v oznámení o výzve na predkladanie ponúk vyžadovať na účely posúdenia splnenia osobitných zákonných podmienok predloženie dôkazu o povolení na výkon činnosti alebo o registrácii, ako aj odmietnuť uchádzača ako nespôsobilého, ak nedisponuje príslušným povolením na výkon činnosti alebo registráciou?

2. Majú sa 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 vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby verejný obstarávateľ v prípade zákazky na obstarávanie potravinovej pomoci, ktorá prekračuje medzinárodnú prahovú hodnotu, stanovil také kritérium pre výber uchádzačov, podľa ktorého sú všetci uchádzači bez ohľadu na miesto, kde doposiaľ vykonávali svoju činnosť, povinní už v okamihu predloženia ponuky disponovať povolením na výkon činnosti alebo registráciou v krajine, v ktorej sa bude poskytovať potravinová pomoc, a to aj vtedy, ak uchádzač doposiaľ nepôsobil v tomto členskom štáte?

3. V prípade kladnej odpovede na vyššie uvedenú otázku:

3.1. Majú sa 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 považovať za ustanovenia, ktoré sú natoľko jasné, že sa voči nim nemožno odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery?

3.2. Majú sa 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 vykladať v tom zmysle, že situáciu, keď verejný obstarávateľ v rámci verejnej výzvy v oblasti potravinovej pomoci vyžaduje od uchádzačov v súlade s potravinovým zákonom, aby už v čase predloženia ponuky disponovali povolením na výkon činnosti, možno považovať za zjavné porušenie platných ustanovení, za neobstarávanosť alebo nezrovnalosť, ktoré bránia uplatneniu zásady ochrany legitímnej dôvery?

### **Relevantné ustanovenia práva Únie**

Smernica 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), články 2 a 46

Nariadenie 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. 013/034, s. 319), článok 6 ods. 3 písm. a), b) a c)

Nariadenie 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. 003/045, s. 14)

Rozhodnutie Komisie C(2013) 9527 final z 19. decembra 2013 o stanovení a schválení usmernení o určení finančných opráv, ktoré má Komisia uplatňovať na výdavky financované Úniou v rámci zdieľaného hospodárenia pri nedodržíaní pravidiel verejného obstarávania

### **Relevantné vnútroštátne právne predpisy**

Riigihangete seadus (ďalej len „RHS“) (zákon o verejnom obstarávaní) v znení platnom do 31. augusta 2017 (konsolidovaný text RT I, 25. október 2016, 20), § 3, § 15 ods. 2, § 39 ods. 1 a § 41 ods. 3

Toiduseadus (ďalej len „ToiduS“) (potravinový zákon) (RT I 1999, 30, 415 v znení neskorších zmien), § 7, § 8 a § 10

Periodi 2014 – 2020 struktúrotoetuse seadus (ďalej len „STS“) (zákon o štruktúrálnej pomoci pre obdobie 2014 až 2020), § 3 a § 4

### Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 V rokoch 2015 a 2017 uverejnilo Ministerstvo sociálnych vecí verejnú výzvu na predkladanie ponúk č. 157505 a č. 189564 „Potravínová pomoc pre skupinu najviac znevýhodnených osôb“, ktoré prekročovali medzinárodnú prahovú hodnotu (odhadovaná hodnota predstavovala v jednotlivom prípade 4 milióny eur). V oznámení o výzve na predkladanie ponúk v rámci verejnej zákazky č. 157505 sa uvádzalo, že uchádzači musia disponovať potrebným povolením Veterinaar- ja Toiduamet (Orgán pre oblasť zverolekárstva a potravín, Estónsko) (ďalej len „VTA“) na vykonanie zákazky a sú povinní predložiť príslušné potvrdenie, ako aj číslo ich povolenia. Podklady výzvy na predkladanie ponúk v rámci verejnej zákazky č. 157505 sa počas výberového konania zmenili. Po prijatí tejto zmeny už viac uchádzači neboli povinní predložiť potvrdenie o povolení VTA a číslo povolenia, ale stačilo už len potvrdenie o splnení prihlasovacej, resp. povoľovacej povinnosti. Rovnaká požiadavka sa stanovila aj pre verejnú zákazku č. 189564. V prípade oboch verejných zákaziek boli uzatvorené rámcové zmluvy s tromi úspešnými uchádzačmi.
- 2 Na základe rozhodnutia spoločnosti Innove o finančnej oprave z 30. októbra 2018 sa zamietli žiadosti o platby, ktoré Ministerstvo sociálnych vecí predložilo v rámci „podmienok nákupu a rozdeľovania potravinovej pomoci skupinám najviac znevýhodnených osôb“ na podporu projektu „Dodávka potravín a prevoz do skladu“ vo výške 463 291,55 eura, pretože Ministerstvo sociálnych vecí si nespĺnilo svoju povinnosť vyplývajúcu z STS postupovať v súlade RHS platným do 31. augusta 2017.
- 3 Innove zastávala názor, že obe verejné zákazky predpokladali výberové kritériá, ktoré neprimerane obmedzovali okruh uchádzačov, a to najmä zahraničných uchádzačov. Neprimerané obmedzenie spočívalo v tom, že sa od uchádzačov vyžadovalo, aby predložili povolenie estónskeho orgánu, resp. aby si v Estónsku splnili prihlasovaciu a povoľovaciu povinnosť. Hoci by uchádzač mohol stanovenú podmienku splniť tým, že by využil prostriedky tretej osoby alebo predložil spoločnú ponuku s osobou spĺňajúcou tieto podmienky, neznamená to, že by stanovená podmienka bola legitímna, t. j. že by už neprimeraným spôsobom neobmedzovala okruh uchádzačov. Je možné, že uchádzači, ktorí nemali možnosť využiť prostriedky tretej osoby alebo predložiť spoločnú ponuku, by upustili od svojho zámeru zúčastniť sa výzvy na predkladanie ponúk, pretože by nedokázali dodržať stanovenú lehotu pre predloženie ponuky. Ministerstvo sociálnych vecí porušilo § 3 a § 39 ods. 1 RHS. Rozhodnutie vychádza z posúdenia, ktoré vykonalo Rahandusministeerium (Ministerstvo financií, Estónsko), v rámci ktorého sa posudzovali sporné verejné výzvy na predkladanie ponúk. Zo záverečnej kontrolnej správy vyplýva, že výberové kritériá stanovené v oznámení

o predkladaní ponúk v rámci verejných zákaziek č. 157505 a č. 189564 neprimerane obmedzujú zahraničných uchádzačov.

- 4 Innove zamietla odvolanie Ministerstva sociálnych vecí rozhodnutím o odvolaní z 25. januára 2019 a zastávala názor, že požiadavky ohlasovacej povinnosti a povinnosti získať povolenia na výkon činnosti uvedené v oznámeniach o výzvach na predkladanie ponúk diskriminujú uchádzačov na základe ich pôvodu a predstavujú neprimerané obmedzenie, ktoré umožnilo nerovnaké zaobchádzanie s uchádzačmi.
- 5 Ministerstvo sociálnych vecí podalo žalobu na Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn, Estónsko) a navrhlo zrušenie rozhodnutia o finančnej oprave, ktoré Innove vydala 30. októbra 2018. Žalobca tvrdil, že výzvy na predkladanie ponúk sa uskutočnili v súlade so zákonom a že pri rozhodovaní o tom, v ktorej fáze konania sa uplatní požiadavka povolenia výkonu činnosti, nedisponuje nijakou mierou voľnej úvahy. Špecifickými požiadavkami stanovenými zákonom v rámci postupu zadávania verejných zákaziek, ktoré sa kladú na vykonávané činnosti, sú v prípade verejných zákaziek č. 157505 a č. 189564 prihlasovacia povinnosť a povoľovacia povinnosť upravené v § 7 a § 8 ToiduS a v článku 6 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004. V napadnutom rozhodnutí sa vychádza z nesprávneho názoru, že keďže ide o verejnú zákazku v oblasti potravín (dodávok), nesmie verejný obstarávateľ požadovať povolenie na výkon činnosti podľa článku 46 smernice 2004/18. V prípade fyzickej manipulácie s potravinami v Estónsku musí úspešný hospodársky subjekt alebo sklad, ktorý využíva v rámci zmluvných vzťahov, resp. subdodávateľských vzťahov, disponovať povolením na manipuláciu s potravinami vydaným VTA a povolenia na manipuláciu s potravinami nie sú navzájom uznávané členskými štátmi. Verejný obstarávateľ nemal možnosť posúdiť spôsobilosť uchádzača na základe povolenia na výkon činnosti vydaného krajinou jeho sídla. Vzhľadom na dĺžku lehoty na predkladanie ponúk v rámci medzinárodnej výzvy na predkladanie ponúk (najmenej 40 dní) a dĺžku lehoty upravenú v ToiduS v súvislosti s povoľovacím konaním (30 dní), by mal uchádzač tiež dostatok času na povoľovacie konanie. Podľa názoru žalobcu sa nepreukázal vznik škody. Navyše verejnú zákazku č. 157505 najskôr dvakrát preskúmali kontrolóri Ministerstva financií, pričom z tohto preskúmania vyplynulo, že podmienky (vrátane podmienok týkajúcich sa povolenia na výkon činnosti) boli v súlade s RHS. Retroaktívna zmena výkladu nie je v súlade so zásadou riadnej správy.
- 6 Innove navrhla žalobu zamietnuť. Potvrdila, že verejný obstarávateľ síce na základe doslovného výkladu § 41 ods. 3 RHS mohol od uchádzača zjavne požadovať, aby ako dôkaz o splnení osobitných požiadaviek predložil povolenie na výkon činnosti alebo potvrdenie o registrácii, resp. iné vhodné osvedčenie požadované estónskym právom, avšak takáto požiadavka sa musí vykladať v súlade s relevantnými právnymi predpismi Únie (najmä smernicou 2004/18) a v spojení s judikatúrou. Okrem toho podmienka, v zmysle ktorej verejný obstarávateľ vyžadoval od uchádzačov splnenie osobitných podmienok stanovených estónskym právom už v okamihu predloženia ponuky, nie je v súlade



so zásadou rovnakého zaobchádzania upravenou v § 3 bode 3 RHS. Innove sa ďalej domnievala, že podľa judikatúry Súdneho dvora bráni zásada rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi prijatiu podmienok pre účasť na výzve na predkladanie ponúk, ktoré si vyžadovali poznatky o praxi v štáte, v ktorom má verejný obstarávateľ svoje sídlo (rozsudky zo 14. decembra 2016, *Connexion Taxi Services*, C-171/15, EU:C:2016:948, bod 42, a z 2. júna 2016, *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, body 45, 46 a 51).

- 7 V rámci výzvy na predkladanie ponúk sa malo podľa názoru Innove skúmať, či sa uchádzači, ktorí v už minulosti poskytovali služby v inom členskom štáte, a uchádzači, ktorí už prišli do styku s potravinami na území Estónska, nachádzali z hľadiska stanovených sporných podmienok v rovnakej situácii, a teda či boli splnené požiadavky vyplývajúce z estónskych právnych predpisov. Innove zdôraznila, že nebola porušená zásada ochrany legitímnej dôvery. Legitímna dôvera oprávnených osôb v zachovanie podpory sa musí vyvážiť s právom tretích osôb na účasť v súťažnom konaní a zadávaní zákaziek bez protizákonných obmedzujúcich podmienok, ako aj s verejným záujmom, ktorý zahŕňa záujem Únie na bezproblémovom fungovaní vnútorného trhu, ktorý sa má zaručiť prostredníctvom zadávania zákaziek v súlade s pravidlami hospodárskej súťaže a transparentným využívaním finančných prostriedkov Únie. V prejednávanom prípade treba práva tretích osôb a záujmy Spoločenstva spoločne považovať za prevládajúce verejné záujmy, ktoré by mali prednosť pred prípadným právom príjemcu pomoci na ochranu legitímnej dôvery v neprijatie sporného rozhodnutia.
- 8 Ministerstvo financií navrhlo žalobu zamietnuť. Uviedlo, že žalobca nie je aktívne legitimovaný na podanie žaloby a že správny súd nemá právomoc rozhodovať o tejto žalobe, pretože vnútroštátne právo predpokladá pre rozhodovanie v tomto spore iný postup. Podľa Ministerstva financií boli výberové kritériá uvedené v oznámení o výzve na predkladanie ponúk neprimerane obmedzujúce. Argumentovalo tým, že zahraniční záujemcovia, ktorí nepôsobia na území Estónska, musia spĺňať požiadavky štátu, v ktorom vykonávajú svoju činnosť a podliehajú dohľadu príslušného orgánu štátu, v ktorom majú svoje sídlo. Estónsko nedokáže posúdiť povolenie zahraničných uchádzačov na manipuláciu s potravinami, pretože Estónsko nemá možnosť kontrolovať činnosť zahraničných podnikov. Požiadavka prihlasovacej a povoľovacej povinnosti je požiadavkou vyplývajúcou z práva Únie, ktorá platí na celom území Únie. Na to, aby bolo predmetné obmedzenie vo vzťahu k zahraničným uchádzačom primerané a aby zároveň verejným obstarávateľom poskytovalo istotu, že nejde o ilegálneho prevádzkovateľa, musel by verejný obstarávateľ pripustiť, aby zahraničný uchádzač na účely posúdenia jeho spôsobilosti predložil rovnocenné povolenie alebo osvedčenie vydané príslušným orgánom krajiny, v ktorej má svoje sídlo alebo iným príslušným orgánom a od zahraničného uchádzača požadovať splnenie požiadaviek stanovených estónskym právom pre vykonanie zákazky až v okamihu vykonávania verejnej zákazky. Ministerstvo financií sa domnievalo, že zásada ochrany legitímnej dôvery sa nevzťahuje na výkonnú moc. Aj Súdny dvor vo svojich rozsudkoch dospel k záveru, že príjemcovia pomoci sa nemôžu odvolávať

na ochranu legitímnej dôvery, ak si zásadným spôsobom nespĺnili svoje povinnosti.

- 9 Rozsudkom z 22. mája 2019 Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) žalobu zamietol. Z oznámenia o výzve na predkladanie ponúk vyplýva, že uchádzač musel na účely vykonania zákazky disponovať povolením VTA, pre ktoré musel predložiť potvrdenie a číslo povolenia. Súd dospel k záveru, že takáto požiadavka vedie k odlišnému zaobchádzaniu so zahraničnými uchádzačmi, pretože zahraničný uchádzač, ktorý v minulosti nepôsobil v Estónsku, nemohol v čase predkladania ponúk spĺňať požadovanú ohlasovaciu a povoľovaciu povinnosť. Estónsky uchádzač, ktorý už v minulosti nazbieral skúsenosti s výkonom činnosti v Estónsku, by sa nachádzal vo výhodnejšej situácii ako iní účastníci hospodárskej súťaže s podobnými skúsenosťami v iných krajinách Únie.
- 10 Správny súd sa odvolal na dokument vydaný Európskou komisiou s názvom „Usmernenie k verejnému obstarávaniu pre odborníkov z praxe na zabránenie vzniku najbežnejších chýb v rámci projektov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov“, v ktorom sa v rubrike „Časté chyby vedúce k finančným opravám vo fáze výzvy na predkladanie ponúk“ uvádza ako príklad diskriminačnej podmienky povinnosť preukázať ešte pred predložením ponuky uznanie kvalifikácie/odborného osvedčenia orgánom v krajine verejného obstarávateľa, ktoré je diskriminačné, pretože pre zahraničných uchádzačov by bolo ťažké splniť túto povinnosť v čase predkladania ponúk.
- 11 Povoľovacia, resp. ohlasovacia povinnosť uvedená v uverejnení výzvy na predkladanie ponúk nie je osobitnou požiadavkou v zmysle smernice 2004/18. Článok 46 smernice 2004/18 sa týka len (osobitných) kritérií výberu uchádzačov a nevzťahuje sa na požiadavky, ktoré sú upravené v súvislosti s povolením výkonu činnosti. Za osobitnú požiadavku v zmysle smernice 20[0]4/18 by bolo možné považovať, že manipulácia s potravinami je napríklad podmienená zápisom do príslušného registra potravinových podnikov alebo osobitným osvedčením o odbornej spôsobilosti, ktoré tvorí podmienku pre podanie žiadosti o vydanie povolenia na výkon činnosti. Zmysel článku 46 smernice možno lepšie znázorniť na anglickom jazykovom znení smernice, v ktorom sa používa pojem „particular authorisation“. Použitie tohto pojmu sa špeciálne vzťahuje na osobitné požiadavky, kladené na uchádzačov. Do pôsobnosti smernice 2004/18 nepatria (bežné) povolené činnosti, ako napríklad manipulácia s potravinami. Posledné uvedené činnosti podliehajú navyše v rámci EÚ harmonizovaným požiadavkám, a preto nemôže existovať nijaká „osobitná požiadavka“.
- 12 Ustanovenie § 41 ods. 3 RHS sa musí vykladať v súlade s právom Únie. Podľa názoru vnútroštátneho súdu verejný obstarávateľ nemal povinnosť akceptovať príslušné povolenie na výkon činnosti uchádzača z iného členského štátu vydané štátom jeho pôvodu, ale musel takémuto uchádzačovi umožniť, aby príslušné povolenie získal na území Estónska. Odkazy žalovanej na rozsudky Súdneho dvora z 27. októbra 2005, Contse a. i. (C-234/03, EU:C:2005:644), z 26. septembra 2000, Komisia/Francúzsko (C-225/98, EU:C:2000:494), a zo

7. júla 2016, Ambisig (C-46/15, EU:C:2016:530), nie sú relevantné, pretože obmedzenia v prejednávanom prípade vyplývajú z vnútroštátnej právnej normy (ToiduS), ktorá bola základom pre prípravu podkladov výzvy na predkladanie ponúk.

- 13 Tallinna Halduskohus (Správny súd Talinn) sa ďalej domnieval, že zásada ochrany legitímnej dôvery je zásadou práva Únie, na ktorú sa žalobca má právo odvolávať. Predbežné preskúmanie nemôže zakladať právnu istotu, že v budúcnosti sa nezistia nijaké porušenia. Posúdenie Ministerstva financií nemá právne záväzný charakter. Podľa judikatúry Súdneho dvora sa na zásadu legitímnej dôvery nemožno odvolávať voči jasnému ustanoveniu práva Únie a postup vnútroštátneho orgánu príslušného uplatňovať právo Únie, ktorý odporuje právu Únie, nemôže zakladať legitímnu dôveru hospodárskeho subjektu v to, že získa výhodu vyplývajúcu z konania, ktoré je v rozpore s právom Únie (rozsudok z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 104 a tam citovaná judikatúra). Opatrenie finančnej opravy nemá charakter sankcie. Štát nemá nijaké subjektívne právo na štrukturálnu pomoc. Zákaz retroaktívneho účinku sa preto neuplatní.

#### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania v odvolacom konaní**

- 14 Ministerstvo sociálnych vecí podalo odvolanie na Tallinna Ringkonnakohus (Krajský súd Tallinn, Estónsko), ktorým sa domáha zrušenia rozsudku Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) z 22. mája 2019 a vyhlásenia nového rozsudku, ktorým sa žalobe vyhovie.
- 15 Podľa Ministerstva sociálnych vecí správny súd pochybil, keď rozhodol, že namiesto výberového kritéria sa mali požiadavky stanoviť vo fáze realizácie verejnej zákazky. Podľa § 39 ods. 1 a § 41 ods. 3 RHS je verejný obstarávateľ v prípade zaobstarania služby, ktorá podlieha povoleniu na výkon činnosti, povinný stanoviť takúto požiadavku získania povolenia na výkon činnosti ako výberové kritérium. Existenciu predmetnej povinnosti verejného obstarávateľa potvrdzuje aj správna prax (rozsudok Tallinna Halduskohus [Správny súd Talinn] z 21. februára 2013 vo veci č. 3-12-2349).
- 16 Neexistuje nijaký nesúlad medzi článkom 46 smernice 2004/18/ES a § 41 ods. 3 RHS. V smernici sa neuvádza, v ktorom okamihu sa vyžaduje, aby uchádzač disponoval povolením na výkon činnosti. Správny súd nesprávne konštatoval, že § 41 ods. 3 RHS priznáva verejnému obstarávateľovi právo, aby v prípade zákonom požadovaných povolení na výkon činnosti vykladal takúto požiadavku v tom zmysle, že je v každom prípade možné, aby uchádzač splnil predmetnú požiadavku tým, že predloží povolenie na výkon činnosti vydané štátom, v ktorom má svoje sídlo. Právnu úpravu v oblasti potravinárstva tvoria osobitné zákonné ustanovenia o verejných zákazkách, ktorých osobitné črty však správny súd doposiaľ neobjasnil.



- 17 Ministerstvo sociálnych vecí ďalej zastáva názor, že odkazy na rozsudky Súdneho dvora vo veciach Contse a. i. (C-234/03), Komisia/Francúzsko (C-225/98) a Ambisig (C-46/15) nie sú relevantné. Sporné požiadavky v týchto veciach (prítomnosť kancelárie na území krajiny, v ktorej sa poskytuje služba, požiadavka členstva v spoločenstve dizajnérov v členskom štáte verejného obstarávateľa a požiadavka overenia podpisu kupujúceho) sa v podstatnej miere líšia od požiadavky, o ktorú ide v prejednávanej veci. Cieľ podmienky získania povolenia na výkon činnosti spočíva v dodržaní požiadaviek na ochranu zdravia a distribúcie bezpečných potravín príjemcom pomoci. Ani rozsudok uvádzaný správnym súdom vo veci Eesti Pagar (C-349/17) nie je relevantný, pretože sa týka vymáhania štátnej pomoci, na ktorú sa priamo vzťahujú ustanovenia práva Únie. Rovnako je nepravdepodobné, že potenciálny uchádzač sa v dôsledku požiadavky povolenia na výkon činnosti nechá odradiť od predloženia ponuky. Zahraniční uchádzači mohli postupovať prostredníctvom tretej osoby a predložiť spoločnú ponuku, ak by nechceli alebo nedokázali vyhovieť požiadavke povolenia na výkon činnosti.
- 18 Ministerstvo sociálnych vecí napokon zdôrazňuje, že správanie žalovanej odporuje zásadám ochrany legitímnej dôvery a riadnej správy vecí verejných. Zásada ochrany legitímnej dôvery sa síce neuplatní v prípade zjavného porušenia platných ustanovení, pri nedbanlivosti alebo nezrovnalosti (pozri rozsudok Súdneho dvora z 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a. i., C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, body 52 a 56), v prejednávanej veci však nešlo o takýto prípad.
- 19 Innove navrhuje odvolanie zamietnuť, pričom zotrváva na svojom doterajšom názore a prikláňa sa k odôvodneniu rozsudku správnym súdom.
- 20 Ministerstvo financií navrhuje zamietnuť odvolanie a taktiež zotrváva na svojom doterajšom názore.

### **Zhrnutie skutkového stavu a odôvodnenia návrhu**

- 21 Hlavnou otázkou právneho sporu je, či v prípade obstarávania potravinovej pomoci možno ako podmienku výzvy na predkladanie ponúk v súvislosti s verejnou zákazkou prekračujúcou medzinárodnú prahovú hodnotu upraviť požiadavku, aby uchádzač v čase predloženia ponuky disponoval povolením vydaným estónskymi orgánmi podľa potravinového zákona, resp. aby si splnil ohlasovaciu a povoľovaciu povinnosť v Estónsku, a či v prípade, ak takáto požiadavka neprimerane obmedzuje zahraničných uchádzačov, možno v situácii, keď zákazku najskôr preskúmal vnútroštátny zodpovedný orgán, vydať v nadväznosti na zmenu vo výklade zákona a smernice rozhodnutie o finančnej oprave.
- 22 Článok 46 ods. 2 smernice 2004/18 upravuje možnosť vyžadovať od uchádzačov, aby v súvislosti s ich spôsobilosťou vykonávať odbornú činnosť predložili povolenie príslušného orgánu v štáte sídla. V prejednanom prípade však verejný

obstarávateľ (žalobca) vyžadoval v súlade s § 41 ods. 3 RHS povolenie na výkon činnosti, resp. splnenie ohlasovacej povinnosti, ktoré vyplývajú z potravinového zákona. Realizácia verejnej zákazky predpokladá splnenie tejto povoloľvacej, resp. ohlasovacej povinnosti, v čom sa účastníci konania zhodujú. S cieľom zaručiť bezpečnosť potravinových výrobkov sa požiadavka takéhoto povolenia považuje v súlade s nariadením (ES) č. 852/2004 o hygiene potravín za prípustnú. Podmienky povolenia (schválenia) zodpovedným orgánom však nie sú úplne harmonizované (pozri článok 6 ods. 3 nariadenia) a hospodársky subjekt si je pre výkon činnosti v inom členskom štáte povinný zabezpečiť potrebné schválenie štátu, v ktorom vykonáva svoju činnosť, t. j. nemôže sa viac odvolávať na schválenie, ktorým disponuje v štáte svojho pôvodu.

- 23 Ak je uchádzač kvalifikovaný na základe samotného prísľubu, že požiada o vydanie povolenia na výkon činnosti podľa potravinového zákona alebo o registráciu, môže dôjsť k spochybneniu riadnej realizácie verejnej zákazky, ak si uchádzač túto povinnosť nesplní alebo ak nesplní požiadavky na vydanie povolenia, resp. registráciu. V takomto prípade sa nespĺnia ciele verejnej zákazky a verejný obstarávateľ bude povinný vykonať nové zadávacie konanie.
- 24 Správny súd správne uviedol, že keďže sa od uchádzačov očakávalo, že už získali určité skúsenosti, posúdenie vplyvu podmienky na uchádzačov, ktorí ešte len začali pôsobiť v odvetví potravinárstva, nie je relevantné, a teda nemožno predpokladať, že zahraniční uchádzači sa nachádzali v rovnakej situácii ako estónski uchádzači, ktorí ešte len začali manipulovať s potravinami. Uchádzači, ktorí už v minulosti získali skúsenosti s výkonom činnosti v Estónsku, sa nachádzali v lepšej situácii ako ostatné hospodárske subjekty s rovnakými skúsenosťami v iných krajinách Únie.
- 25 Je preto dôležité posúdiť, či zaručenie bezpečnosti potravín a dosiahnutie cieľov verejnej zákazky odôvodňujú, aby sa voči uchádzačom zaviedlo obmedzenie, ktoré zahraničných uchádzačov stavia *de facto* do zložitejšej situácie, pretože sú pred predložením ponuky povinní buď požiadať o potrebné povolenie, resp. registráciu, alebo predložiť spoločnú ponuku s podnikom, ktorý už získal povolenie alebo už je zaregistrovaný, t. j. s podnikom vykonávajúcim činnosť na území Estónska. Podľa krajského súdu je neprimerané, aby sa v prípade výzvy na predkladanie ponúk, ktorá prekračuje medzinárodné prahové hodnoty, kládli na uchádzačov takéto požiadavky.
- 26 Článok 46 smernice 2004/18 nemožno považovať za dostatočne jednoznačný. Doterajšia judikatúra Súdneho dvora sa touto otázkou ešte nezaoberala. Podľa judikatúry Súdneho dvora bráni zásada rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi prijatiu podmienok pre účasť na výzve na predkladanie ponúk, ktoré si vyžadujú poznatky o praxi v štáte, v ktorom má verejný obstarávateľ svoje sídlo (rozsudok Connexion Taxi Services, C-171/15, bod 42, resp. rozsudok Pizzo, C-27/15, body 45, 46 a 51). Estónske zákony sú v porovnaní s vyššie uvedenými prípadmi jasné. Kritériá pre požiadanie o vydanie povolenia alebo o registráciu vyplývajú z potravinového zákona a VTA na svojej webovej stránke (<https://vet.agri.ee>) tiež

vysvetlil, akým spôsobom možno žiadať o vydanie povolenia, pričom žiadny z uchádzačov netvrdil, že by týmto podmienkam neporozumel, resp. nepožiadala o vysvetlenie týchto podmienok. Rovnako nevyvoláva pochybnosti ani sporné výberové kritérium a neprináša so sebou nijaké riziko nejednoznačnosti.

- 27 V konaniach vo veciach C-225/98 a C-234/03 sa neskúmala prípustnosť podmienok, ktoré boli prijaté vo verejnom záujme celej Únie. Požiadavka otvorenia kancelárie v členskom štáte uchádzača alebo členstvo v združení osôb, ktoré v členskom štáte uchádzača vykonávajú rovnaké povolanie, neslúži verejným záujmom, ktoré chráni verejnosť a spotrebiteľov vo všetkých členských štátoch rovnakým spôsobom. Na rozdiel od okolností v uvedených prípadoch, v prejednávanej veci sú požiadavky na bezpečnosť potravín podľa názoru krajského súdu ako podmienka pre splnenie zákazky odôvodnené a spor môže existovať len o otázke, v akom okamihu, t. j. či v čase predloženia ponuky alebo v čase realizácie zákazky, bol uchádzač povinný splniť tieto podmienky. V prejednávanej veci preto možno nerovnosť medzi uchádzačmi do istej miery odôvodniť aj nevyhnutnou potrebou zabezpečiť účinnosť postupu zadávania zákaziek (neskoršia realizácia verejnej zákazky).
- 28 Krajský súd má preto pochybnosti, či sa majú články 2 a 46 smernice 2004/18 spoločne vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby verejný obstarávateľ v prípade zákazky na obstaranie potravinovej pomoci, ktorá prekračuje medzinárodnú prahovú hodnotu, stanovil pre uchádzačov výberové kritérium, v zmysle ktorého sú všetci uchádzači bez ohľadu na miesto, kde doposiaľ vykonávali svoju činnosť, povinní v čase predloženia ponúk disponovať povolením na výkon činnosti alebo registráciou v krajine, kde sa potravinová pomoc bude poskytovať. S cieľom poskytnúť objasňujúci výklad je potrebné zohľadniť aj osobitné črty manipulácie s potravinami, ak si poskytovanie služieb vyžaduje manipuláciu s potravinami v štáte verejného obstarávateľa a pre manipuláciu s potravinami sa s ohľadom na voľnú úvahu členského štátu, ktorou disponuje sčasti na základe článku 6 ods. 3 písm. b) a c) a sčasti na základe článku 6 ods. 3 písm. a) nariadenia č. 852/2004, vyžaduje povolenie na výkon činnosti podľa § 8 ods. 1 bodov 2 až 9.
- 29 Ak odpoveď na predchádzajúcu otázku znie tak, že vnútroštátna právna úprava, akou je § 41 ods. 3 RHS, odporuje vyššie uvedeným ustanoveniam smernice 2004/18, je ďalej potrebné preskúmať, či možno články 2 a 46 smernice 2004/18 považovať za natoľko jasné, že sa voči nim nemožno odvolávať na zásadu ochrany legitímnej dôvery (pozri rozsudok Eesti Pagar, C-349/17, bod 104) a či sa majú tieto ustanovenia vykladať v tom zmysle, že správanie sa verejného obstarávateľa, tak ako v prejednávanej veci, keď všetci uchádzači v čase predloženia ponuky museli disponovať povolením na výkon činnosti podľa potravinového zákona, možno považovať za zjavné porušenie platných ustanovení, za nedbanlivosť alebo za nezrovnalosť, ktoré bránia uplatneniu zásady ochrany legitímnej dôvery (pozri rozsudok Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a. i., C-383/06 až C-385/06, body 52 a 56).