Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 20 maja 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne na dostawy – Dyrektywa 2004/18/WE – Artykuły 2 i 46 – Projekt finansowany z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – Kryteria kwalifikacji oferentów – Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 – Artykuł 6 – Wymóg zarejestrowania się lub uzyskania zatwierdzenia wydanego przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa żywności w państwie wykonania zamówienia

W sprawie C-6/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinie, Estonia) postanowieniem z dnia 19 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 stycznia 2020 r., w postępowaniu:

Sotsiaalministeerium

przeciwko

Riigi Tugiteenuste Keskus, dawniej Innove SA,

przy udziale:

Rahandusministeerium,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, N. Piçarra, D. Šváby (sprawozdawca), S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu estońskiego – N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek oraz E. Randvere, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: estoński.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 i 46 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. 2004, L 134, s. 114) oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Sotsiaalministeerium (ministerstwem spraw społecznych, Estonia) a Riigi Tugiteenuste Keskus (państwowe centrum usług wspólnych), dawniej Innove SA, w przedmiocie decyzji w sprawie korekty finansowej, na mocy której spółka ta odrzuciła wnioski o płatność złożone przez to ministerstwo w ramach projektu zakupu i dystrybucji pomocy żywnościowej na rzecz osób najbardziej potrzebujących.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/18

3 Motyw 42 dyrektywy 2004/18 przewiduje:

„Odpowiednie przepisy wspólnotowe dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania formalnych kwalifikacji mają zastosowanie, gdy dowód posiadania konkretnych kwalifikacji wymagany jest do celu wzięcia udziału w procedurze udzielania zamówienia lub konkursie”.

4 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady udzielania zamówień”, stanowi:

„Instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty”.

5 Artykuł 26 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki realizacji zamówień”, przewiduje:

„Instytucje zamawiające mogą określić warunki szczególne związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one zgodne z przepisami prawnymi Wspólnoty oraz zostały wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacjach. Warunki rządzące realizacją zamówienia mogą, w szczególności, dotyczyć względów społecznych i środowiskowych”.

6 Rozdział VII tytułu II dyrektywy 2004/18, zatytułowany „Przeprowadzenie procedury”, zawiera sekcję 1, zatytułowaną „Przepisy ogólne”. Składa się ona z jedynego art. 44 tej dyrektywy, zatytułowanego „Weryfikacja predyspozycji i kwalifikacja uczestników oraz udzielanie zamówień”, który ma następujące brzmienie:

„1. Zamówień udziela się na podstawie kryteriów określonych w art. 53 i 55, z uwzględnieniem art. 24, po zweryfikowaniu przez instytucje zamawiające predyspozycji wykonawców, którzy nie zostali wykluczeni zgodnie z art. 45 i 46, na podstawie kryteriów dotyczących ich sytuacji ekonomicznej i finansowej, wiedzy lub możliwości zawodowych i technicznych, o których mowa w art. 47–52, oraz, w stosownych wypadkach, na podstawie niedyskryminacyjnych reguł i kryteriów określonych w ust. 3.

2. Instytucje zamawiające mogą żądać od kandydatów i oferentów spełnienia wymagań dotyczących minimalnych zdolności zgodnie z art. 47 i 48.

Zakres informacji, o których mowa w art. 47 i 48, oraz minimalne zdolności wymagane w przypadku konkretnych zamówień muszą być związane i proporcjonalne do przedmiotu zamówienia.

Wspomniane minimalne wymogi określa się w ogłoszeniu o zamówieniu.

[…]”.

7 Sekcja 2 tego rozdziału, zatytułowana „Kryteria kwalifikacji podmiotowej”, obejmuje art. 45–52 wspomnianej dyrektywy.

8 Zgodnie z art. 46 tej dyrektywy, zatytułowanym „Predyspozycje do prowadzenia działalności zawodowej”:

„Od każdego wykonawcy ubiegającego się o uczestnictwo w realizacji zamówienia publicznego można żądać dowodu posiadania przezeń wpisu do jednego z rejestrów zawodowych lub handlowych, lub dostarczenia oświadczenia pod przysięgą lub zaświadczenia, zgodnie z opisem zawartym w załączniku IX A – w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane, w załączniku IX B – w odniesieniu do zamówień na dostawy oraz w załączniku IX C – dla zamówień na usługi, i zgodnie z warunkami przewidzianymi przez prawo państwa członkowskiego, w którym ma on swoją siedzibę.

W procedurze udzielenia zamówień na usługi, jeżeli kandydaci lub oferenci muszą posiadać określone zezwolenia lub muszą być członkami określonej organizacji, aby mieć możliwość realizowania w swoim kraju określonej usługi, instytucja zamawiająca może wymagać od nich przedstawienia dowodu, iż posiadają oni takie zezwolenie lub status członkowski”.

9 Artykuł 48 dyrektywy 2004/18, zatytułowany „Kwalifikacje techniczne i/lub zawodowe”, stanowi:

„1. Techniczne i/lub zawodowe kwalifikacje wykonawców są oceniane i weryfikowane zgodnie z ust. 2 i 3.

2. W zależności od charakteru, ilości lub znaczenia, a także przeznaczenia robót budowlanych, dostaw i usług, dowód możliwości technicznych wykonawcy może stanowić jeden lub kilka z poniższych środków:

[…]

d) w przypadku gdy produkty lub usługi, które mają zostać dostarczone, mają charakter złożony lub, wyjątkowo, mają szczególne przeznaczenie, instytucje zamawiające lub, w ich imieniu, właściwy organ urzędowy kraju, w którym dostawca lub usługodawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania,

z zastrzeżeniem zgody tego organu, przeprowadza kontrolę możliwości produkcyjnych dostawcy lub możliwości technicznych usługodawcy, a w razie konieczności także dostępnych mu możliwości naukowych i badawczych, jak również środków kontroli jakości, z których będzie korzystał;

[…]

j) w odniesieniu do produktów, które mają zostać dostarczone:

[…]

(ii) zaświadczenia sporządzone przez uznane, właściwe urzędowe instytuty lub agencje kontroli jakości i wyraźnie potwierdzające zgodność produktów przez odniesienie do specyfikacji lub norm.

[…]”.

10 Zgodnie z art. 49 tej dyrektywy, zatytułowanym „Normy zapewniania jakości”:

„W przypadku gdy instytucje zamawiające wymagają przedstawienia zaświadczeń sporządzonych przez niezależne instytucje zajmujące się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z niektórymi normami jakościowymi, odwołują się one do systemów zapewniania jakości opartych na odpowiednich seriach norm europejskich poświadczonych przez organy zgodnie z europejskimi normami dotyczącymi certyfikacji. Instytucje zamawiające uznają równoważne zaświadczenia instytucji mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Przyjmują one także inne dowody stosowania przez wykonawców równoważnych środków zapewniania jakości”.

11 Artykuł 50 wspomnianej dyrektywy, który odnosi się do „[n]orm[…] zarządzania środowiskiem”, stanowi:

„W przypadku gdy instytucje zamawiające, w sytuacjach określonych w art. 48 ust. 2 lit. f), wymagają przedstawienia zaświadczeń sporządzonych przez niezależne instytucje zajmujące się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z niektórymi wspólnotowymi normami zarządzania środowiskiem, odwołują się one do systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub norm zarządzania środowiskiem opartych na europejskich lub międzynarodowych normach poświadczonych przez organy działające zgodnie z prawem wspólnotowym lub europejskimi lub międzynarodowymi normami dotyczącymi certyfikacji. Instytucje zamawiające uznają równoważne zaświadczenia instytucji mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Przyjmują one także inne dowody stosowania równoważnych środków zarządzania środowiskiem przedstawione przez wykonawców”.

12 Artykuł 52 dyrektywy 2004/18, zatytułowany „Urzędowe wykazy zatwierdzonych wykonawców oraz certyfikacja przez instytucje publiczne lub prywatne”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie mogą wprowadzić urzędowe wykazy zatwierdzonych przedsiębiorców budowlanych, dostawców lub usługodawców albo ich certyfikację przez publiczne lub prywatne instytucje certyfikacyjne.

Państwa członkowskie dostosowują warunki dokonywania wpisów w takich wykazach oraz wydawania certyfikatów przez instytucje certyfikacyjne do przepisów art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 2 lit. a)–d) i g), art. 46, art. 47 ust. 1, 4 i 5, art. 48 ust. 1, 2, 5 i 6, art. 49 oraz, w stosownych przypadkach, art. 50.

[…]

2. Wykonawcy wpisani w urzędowych wykazach lub posiadający certyfikat mogą w przypadku każdego zamówienia przedłożyć instytucji zamawiającej zaświadczenie o wpisie wydane przez właściwy organ lub certyfikat wystawiony przez właściwą instytucję certyfikacyjną. Zaświadczenia takie i certyfikaty określają dokumenty, które stanowiły podstawę wpisu do wykazu lub uzyskania certyfikatu oraz klasyfikację zawartą w tym wykazie.

3. Poświadczony przez właściwą instytucję wpis do urzędowego wykazu lub certyfikat wydany przez instytucję certyfikacyjną powoduje domniemanie przez instytucje zamawiające innych państw członkowskich, że dany podmiot jest odpowiedni, jedynie w odniesieniu do przypadków określonych w art. 45 ust. 1 i [art. 45] ust. 2 lit. a)–d) oraz g), art. 46, art. 47 ust. 1 lit. b) i c) oraz art. 48 ust. 2 lit. a) ppkt (i), lit. b), e), g) i h) w odniesieniu do przedsiębiorców budowlanych, ust. 2 lit. a) ppkt (ii), lit. b), c) d) i j) – w odniesieniu do dostawców oraz ust. 2 lit. a) ppkt (ii) oraz lit. c)–i) – w odniesieniu do usługodawców.

4. Informacje, które wynikają z wpisu do wykazu urzędowego lub certyfikatu, nie mogą być kwestionowane bez uzasadnienia. Jednak w odniesieniu do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatków można wymagać od każdego wpisanego wykonawcy dodatkowego zaświadczenia w przypadku każdego zamówienia.

Instytucje zamawiające innych państw członkowskich stosują przepisy ust. 3 oraz akapitu pierwszego niniejszego ustępu jedynie wobec wykonawców, mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim prowadzącym wykaz urzędowy.

5. W przypadku wpisu wykonawców z innych państw członkowskich do wykazu urzędowego lub ich certyfikacji przez instytucje, o których mowa w ust. 1, nie można wymagać żadnych innych dowodów ani oświadczeń poza tymi, których wymaga się od wykonawców krajowych ani też w żadnym wypadku innych niż wymagane w art. 45–49, a także, w stosownych okolicznościach, art. 50.

Niemniej jednak wykonawcy z innych państw członkowskich nie mogą zostać zobligowani do dokonania takiego wpisu lub certyfikacji w celu udziału w procedurze udzielania zamówienia. Instytucje zamawiające uznają równoważne zaświadczenia wydawane przez instytucje mające swoje siedziby w pozostałych państwach członkowskich. Przyjmują one również inne, równoważne środki dowodowe.

6. Wykonawcy mogą w dowolnym momencie zwrócić się z prośbą o dokonanie wpisu w urzędowym wykazie lub wydanie stosownego certyfikatu. O decyzji organu sporządzającego wykaz lub odpowiedniej instytucji certyfikacyjnej muszą on[i] zostać poinformowan[i] w odpowiednio krótkim czasie.

[…]”.

13 Załącznik VII A do tej dyrektywy, zatytułowany „Informacje, które należy zamieścić w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych”, stanowi w pkt 17, w ramach tytułu „Ogłoszenia o zamówieniach”, że ogłoszenie o zamówieniu powinno wskazywać, między innymi w ramach otwartych procedur, „[k]ryteria kwalifikacji dotyczące podmiotowej sytuacji wykonawców, które mogą doprowadzić do ich wykluczenia oraz wymagane informacje stanowiące dowód, że nie są to przypadki uzasadniające wykluczenie[, k]ryteria kwalifikacji oraz informacje na temat sytuacji podmiotowej wykonawców, informacje i wszelkie formalności niezbędne do oceny minimalnych standardów ekonomicznych i technicznych wymaganych od wykonawcy [oraz] [m]inimalne poziomy ewentualnie wymaganych standardów”.

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004

14 Motywy 1 i 8 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. 2004, L 139, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 160, s. 16), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 219/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 87, s. 109) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 852/2004"), stanowią:

„(1) Dążenie do wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego jest jednym z podstawowych celów prawa żywnościowego, jak ustanowiono w rozporządzeniu [(WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1)]. Rozporządzenie to ustanawia również inne wspólne zasady i definicje w odniesieniu do krajowego i wspólnotowego prawa żywnościowego, w tym cel osiągnięcia swobodnego przepływu żywności we Wspólnocie.

[…]

(8) Niezbędne jest podejście zintegrowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności od miejsca produkcji podstawowej aż do wprowadzania do obrotu lub wywozu włącznie. Każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w ramach sieci produkcji i dystrybucji żywności powinien zapewnić, że [by] bezpieczeństwo żywności pozostaje [pozostało] nienaruszone".

15 Artykuł 1 rozporządzenia nr 852/2004, zatytułowany „Zakres", stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie higieny środków spożywczych, uwzględniając w szczególności następujące zasady:

a) główna odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności spoczywa na podmiocie prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze;

b) niezbędne jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności w ramach całego łańcucha produkcji żywności, począwszy od produkcji podstawowej;

[…]

Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie w odniesieniu do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz do wywozu, bez uszczerbku dla bardziej szczegółowych wymogów odnoszących się do higieny żywności".

16 Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Obowiązki ogólne", przewiduje:

„Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze zapewniają, że [by] na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności odbywających się pod ich kontrolą spełniane są [były] właściwe wymogi higieny ustanowione w niniejszym rozporządzeniu".

17 Artykuł 6 rozporządzenia nr 852/2004, zatytułowany „Kontrole urzędowe, rejestracja i zatwierdzenie", stanowi:

„1. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze współpracują z właściwymi organami zgodnie z innym, mającym zastosowanie, prawodawstwem wspólnotowym lub, jeżeli takie nie istnieje, z prawem krajowym.

2. W szczególności, każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze powiadamia właściwy organ, w sposób, jakiego wymaga ten ostatni, o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności w celu rejestracji każdego z takich przedsiębiorstw.

Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze zapewniają również, że [by] właściwy organ zawsze posiada [posiadał] aktualne informacje na temat zakładów, w tym poprzez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności i o każdym zamknięciu istniejącego zakładu.

3. Jednakże podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze zapewniają, że [by] zakłady są [były] zatwierdzone przez właściwy organ, w następstwie przynajmniej jednej wizyty w miejscu funkcjonowania, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane:

a) na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się przedsiębiorstwo;

b) na podstawie rozporządzenia (WE) nr 853/2004 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2004, L 139, s. 55 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 45, s. 14; sprostowania: Dz.U. 2004, L 226, s. 22; Dz.U. 2013, L 160, s. 15)];

lub

c) decyzją przyjętą przez Komisję; środek ten, mający na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 14 ust. 3.

Każde państwo członkowskie wymagające zatwierdzenia niektórych zakładów znajdujących się na jego terytorium na podstawie prawa krajowego, jak przewidziano w lit. a), powiadamia Komisję i inne państwa członkowskie o odpowiednich przepisach krajowych".

Prawo estońskie

Ustawa o zamówieniach publicznych

18 Paragraf 3 Riigihangete seadus (ustawy o zamówieniach publicznych), zatytułowany „Ogólne zasady udzielania zamówień publicznych", w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (RT I 2016, 20, zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych"), stanowi:

„Przy udzielaniu zamówień publicznych instytucja zamawiająca musi przestrzegać następujących zasad:

1) instytucja zamawiająca powinna wykorzystywać środki finansowe w sposób oszczędny i zgodny z zamierzonym celem oraz realizować cel danego zamówienia publicznego po rozsądnej cenie, zapewniając w przypadku istnienia konkurencji najlepszą możliwą cenę i najlepszą jakość poprzez porównanie różnych ofert;

2) instytucja zamawiająca powinna zapewniać przejrzystość zamówienia publicznego i możliwość sprawowania kontroli w tym zakresie;

3) wszystkie osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w Estonii, w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w innym państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub w państwie, które przystąpiło do [Porozumienia w sprawie zamówień

rządowych (Dz.U. 1996, C 256, s. 2), zawartego w załączniku 4 do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) (Dz.U. 1994, L 336, s. 3)], powinny być traktowane w taki sam sposób i bez dyskryminacji przez instytucję zamawiającą, a także powinna ona zapewniać, aby wszystkie wymogi nakładane na osoby były proporcjonalne, odpowiednie i uzasadnione w świetle celu zamówienia publicznego;

4) przy udzielaniu zamówień publicznych instytucja zamawiająca musi zapewnić rzeczywiste korzystanie z istniejącej konkurencji i w tym kontekście udział publicznej lub prywatnej osoby prawnej korzystającej ze środków publicznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie może zakłócać konkurencji ze względu na wykorzystanie środków publicznych;

5) instytucja zamawiająca powinna unikać konfliktów interesów, które naruszają konkurencję;

6) instytucja zamawiająca powinna, w miarę możliwości, nadać pierwszeństwo rozwiązaniom przyjaznym dla środowiska".

19 Paragraf 39 ustawy o zamówieniach publicznych, zatytułowany „Weryfikacja kwalifikacji oferenta lub kandydata", stanowi w ust. 1:

„Instytucja zamawiająca musi sprawdzić, czy sytuacja ekonomiczna i finansowa oraz techniczne i zawodowe kompetencje oferenta lub kandydata są zgodne z warunkami określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu w odniesieniu do kwalifikacji. Warunki dotyczące kwalifikacji muszą być wystarczające do udowodnienia, że oferent lub kandydat jest zdolny do wykonania zamówienia publicznego, oraz odpowiednie i proporcjonalne do charakteru, ilości i przeznaczenia towarów, usług lub robót budowlanych będących przedmiotem zamówienia publicznego".

20 Paragraf 41 tej ustawy, poświęcony „[t]echniczn[ym] i zawodow[ym] kompetencj[om] oferentów lub kandydatów", stanowi w ust. 3:

„W przypadku gdy ustawodawca ustanawia wymogi szczególne dotyczące działalności, która ma być wykonywana w ramach zamówienia publicznego, instytucja zamawiająca wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu wymogi szczególne, które muszą zostać spełnione, oraz wpisy do rejestrów i zezwolenia na prowadzenie działalności konieczne do zakwalifikowania oferenta lub kandydata. W celu ustalenia, czy spełnione są wymogi szczególne określone przepisami prawa, instytucja zamawiająca wymaga w ogłoszeniu o zamówieniu, aby oferent lub kandydat przedstawił dowody, że posiada zezwolenie na prowadzenie działalności lub jest wpisany do rejestru, lub że spełnia wszelkie inne wymogi szczególne, lub że jest członkiem właściwej organizacji zgodnie z prawem państwa, w którym ma siedzibę, chyba że instytucja zamawiająca może uzyskać takie dowody, nie ponosząc dodatkowych kosztów, na podstawie danych publicznych dostępnych w bazie danych. Jeżeli oferent lub kandydat nie posiada zezwolenia na prowadzenie działalności lub nie jest wpisany do rejestru, lub nie jest członkiem właściwej organizacji zgodnie z prawem państwa, w którym ma siedzibę, instytucja zamawiająca stwierdza jego wykluczenie".

Ustawa o środkach spożywczych

21 Paragraf 8 Toiduseadus (ustawy o środkach spożywczych), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (RT I 1999, 30, 415, zwanej dalej „ustawą o środkach spożywczych"), zatytułowany „Obowiązek uzyskania zezwolenia", stanowi:

„1. Podmiot gospodarczy musi posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności w sektorze spożywczym w następujących zakładach:

1) w zakładzie w rozumieniu art. 6 ust. 3 lit. b) i c) rozporządzenia [nr 852/2004];

2) w zakładzie, w którym działania związane z surowcami pochodzenia zwierzęcego nie obejmują żadnej zmiany ich pierwotnego kształtu lub ich pierwotnych właściwości, chyba że jest to zakład, którego przedmiotem jest produkcja podstawowa tych surowców i w którym producent prowadzi działania powiązane w rozumieniu rozporządzenia [nr 852/2004];

3) w zakładzie, w którym działania związane z surowcami niepochodzącymi od zwierząt obejmują zmianę ich pierwotnego kształtu i pierwotnych właściwości, chyba że jest to zakład, o którym mowa w rozdziale III załącznika II do rozporządzenia [nr 852/2004];

4) w zakładzie, w którym ma miejsce przetwarzanie środków spożywczych, w szczególności ich przygotowanie lub pakowanie, z wyjątkiem pakowania surowców niepochodzących od zwierząt lub w przypadku zakładu, o którym mowa w rozdziale III załącznika II do rozporządzenia [nr 852/2004];

5) w zakładzie, którego działania dotyczą środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, z którego są one dystrybuowane do innego podmiotu, i które to działania są objęte rozdziałem III załącznika II do rozporządzenia [nr 852/2004];

6) w zakładzie, w którym przechowywane są środki spożywcze, które w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności muszą być przechowywane w temperaturze innej niż temperatura otoczenia;

7) w zakładzie prowadzącym handel detaliczny, w szczególności środków spożywczych, które muszą być przechowywane w temperaturze innej niż temperatura otoczenia w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności, chyba że jest to zakład, o którym mowa w rozdziale III załącznika II do rozporządzenia [nr 852/2004];

[…]

2. Zezwolenie na prowadzenie działalności daje wykonawcy prawo do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w zakładzie lub w części zakładu objętej zezwoleniem na prowadzenie działalności.

3. Właściwy minister określa w drodze rozporządzenia szczegółowy wykaz obszarów działalności i kategorii środków spożywczych, w odniesieniu do których podmiot gospodarczy musi posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności".

22 Zgodnie z § 10 ustawy o środkach spożywczych, zatytułowanym „Przedmiot kontroli zezwolenia na prowadzenie działalności":

„Zezwolenie na prowadzenie działalności jest wydawane podmiotowi gospodarczemu, jeżeli jego zakład lub zakład wykorzystywany przez niego w celu prowadzenia działalności w sektorze spożywczym spełnia wymogi określone w [rozporządzeniach nr nr 852/2004 i 853/2004] oraz w innych odpowiednich przepisach dotyczących środków spożywczych".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

23 Ministerstwo spraw społecznych zorganizowało dwa przetargi nieograniczone na zamówienia publiczne, których przedmiotem był zakup „pomocy żywnościowej dla osób najbardziej potrzebujących". Pierwszy z nich został ogłoszony w 2015 r., a drugi w 2017 r., przy czym ich szacunkowa wartość wynosiła w każdym przypadku 4 mln EUR.

24 W ramach pierwszego zamówienia wymagano początkowo od oferentów, aby posiadali zatwierdzenie Veterinaar- ja Toiduamet (urzędu ds. żywności i weterynarii, Estonia), ponieważ uznano je za konieczne do wykonania tego zamówienia. Jednakże w toku postępowania przetargowego dokumenty przetargowe zostały zmienione w celu zastąpienia owego wymogu obowiązkiem przedstawienia zaświadczenia o spełnieniu przewidzianych w ustawie o środkach spożywczych wymogów w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia, niezbędnych do wykonania tego zamówienia.

25 W ramach drugiego zamówienia instytucja zamawiająca zażądała na wstępie przedstawienia zaświadczenia, o którym mowa w poprzednim punkcie.

26 W ramach każdego z tych dwóch zamówień publicznych umowy ramowe zostały podpisane z trzema wybranymi oferentami.

27 Na mocy decyzji w przedmiocie korekty finansowej z dnia 30 października 2018 r. Riigi Tugiteenuste Keskus odrzucił wnioski o płatność na kwotę w wysokości około 463 000 EUR. Wnioski te zostały złożone w ramach projektu „Zakup i transport żywności do miejsca przechowywania", który jest częścią programu pomocy żywnościowej ministerstwa spraw społecznych dla osób najbardziej potrzebujących.

28 Riigi Tugiteenuste Keskus przychylił się tym samym do stanowiska wyrażonego przez Rahandusministeerium (ministerstwo finansów, Estonia) w końcowym sprawozdaniu z audytu z dnia 10 września 2018 r., w którym stwierdzono, że wymóg posiadania przez oferentów zatwierdzenia wydanego przez organ estoński lub spełnienia przez nich obowiązków w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia w Estonii był nieuzasadniony i ograniczający względem oferentów mających siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Estonii.

29 Po oddaleniu zażalenia wniesionego przez ministerstwo spraw społecznych do Riigi Tugiteenuste Keskus ministerstwo to złożyło do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinie, Estonia) skargę w celu stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie korekty finansowej z dnia 30 października 2018 r.

30 Na poparcie skargi ministerstwo spraw społecznych podniosło w pierwszej kolejności, że w celu zastosowania się do art. 41 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych powinno ono wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu, jako warunek kwalifikacji oferentów, wymogi szczególne, które muszą zostać spełnione, oraz niezbędne zezwolenia na prowadzenie działalności i wpisy do rejestrów.

31 Tymczasem w niniejszym przypadku wykonanie omawianych zamówień publicznych wymagało wykorzystania magazynu pośredniego do celów przechowywania środków spożywczych lub środków transportu, który znajdował się w Estonii. Spełniając takie warunki, oferent stałby się podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze i zgodnie w szczególności z art. 8 ustawy o środkach spożywczych oraz art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004 powinien on spełniać obowiązki w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia w Estonii. Instytucja zamawiająca nie może bowiem zaakceptować zezwolenia na prowadzenie działalności państwa członkowskiego, w którym oferent ma siedzibę, ponieważ zezwolenia na prowadzenie działalności w sektorze spożywczym nie są wzajemnie uznawane przez państwa członkowskie.

32 Zdaniem ministerstwa spraw społecznych ustalenie warunków dotyczących kwalifikacji związanych z ustanowionymi w ustawie o środkach spożywczych wymogami szczególnymi pozwoliło instytucji zamawiającej na zmniejszenie w sposób zgodny z prawem ryzyka niewłaściwego wykonania rozpatrywanych zamówień publicznych. Sprawdzenie przestrzegania ustanowionych w tej ustawie obowiązków w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia powinno zatem nastąpić na etapie kwalifikacji oferentów, a nie przy wykonywaniu tych zamówień. W tym względzie wystarczyłoby, aby oferent mający siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Estonii poinformował za pomocą pisma urząd ds. żywności i weterynarii o tym, że zamierza rozpocząć działalność, przy czym

uzyskanie od tego urzędu odpowiedzi nie byłoby konieczne. W chwili poinformowania wspomnianego urzędu lub później oferent ten mógł w razie potrzeby wszcząć postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia. Z uwagi na termin na złożenie ofert w ramach międzynarodowego postępowania przetargowego, który wynosi co najmniej 40 dni, oraz ustanowiony w rzeczonej ustawie okres wymagany do przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, który wynosi 30 dni, oferent miał wystarczająco dużo czasu na dokonanie odpowiednich czynności związanych z postępowaniem w sprawie udzielenia zezwolenia.

33 W drugiej kolejności pierwsze zamówienie zostało już dwukrotnie ocenione i zatwierdzone przez audytorów ministerstwa finansów. Zmiana z mocą wsteczną wykładni przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych przy okazji trzeciego audytu przeprowadzonego przez owych audytorów nie jest zgodna z zasadami dobrej administracji i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

34 Przed Tallinna Halduskohus (sądem administracyjnym w Tallinie) Riigi Tugiteenuste Keskus, popierany przez ministerstwo finansów, wniósł o oddalenie skargi ministerstwa spraw społecznych. Podniósł on w szczególności, że art. 46 dyrektywy 2004/18 pozwala jedynie na wymaganie od oferenta przedstawienia dowodu na to, że posiada zezwolenie na świadczenie usług wydane przez państwo członkowskie, w którym ma on siedzibę, lub dowodu, że jest członkiem określonej organizacji w tym państwie członkowskim. Ponadto wymaganie, by oferent podjął już różne działania w Estonii w chwili złożenia oferty, nawet jeśli są one związane z wykonaniem zamówienia, byłoby nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą równego traktowania. Wreszcie, Riigi Tugiteenuste Keskus uważa, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie została naruszona.

35 Wyrokiem z dnia 22 maja 2019 r. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie) oddalił skargę ministerstwa spraw społecznych ze względu na to, że wymóg posiadania przez oferentów zatwierdzenia wydanego przez organ estoński lub spełnienia przez nich obowiązków w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia w Estonii jest nieproporcjonalny i dyskryminujący w stosunku do oferentów mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Sąd ten oddalił również zarzut oparty na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ ministerstwo spraw społecznych nie mogło, w świetle wcześniejszych niewiążących audytów przeprowadzonych przez służby ministerstwa finansów, mieć pewności prawnej co do braku stwierdzenia naruszenia w przyszłości przepisów mających zastosowanie w dziedzinie zamówień publicznych.

36 Wskutek oddalenia skargi ministerstwo spraw społecznych wniosło apelację do Tallinna Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinie, Estonia).

37 Zdaniem Tallinna Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinie), ponieważ warunki wydawania zaświadczenia lub zatwierdzenia wydanego przez właściwy organ nie zostały całkowicie zharmonizowane przez rozporządzenie nr 852/2004, podmiot gospodarczy nie może opierać się w celu rozpoczęcia działalności w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia na zatwierdzeniu wydanym w jego państwie pochodzenia, lecz powinien on uzyskać wymagane zatwierdzenie w owym innym państwie członkowskim.

38 Ponadto kwalifikacja oferenta do udziału w zamówieniu publicznym na podstawie samej tylko obietnicy złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności lub dokonania wpisu do rejestru mogłaby zagrażać wykonaniu zamówienia w sytuacji, gdyby nie spełniał on tego obowiązku lub nie był w stanie wykonywać swojej działalności zgodnie z wymogami dotyczącymi uzyskania zezwolenia lub rejestracji.

39 Sąd odsyłający podnosi, że wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności lub rejestracji w Estonii jest nieproporcjonalny w stosunku do oferentów mających siedzibę w innym państwie członkowskim, oraz zauważa, że wykładnia art. 46 dyrektywy 2004/18 nie jest oczywista, tym bardziej że Trybunał nie miał jeszcze okazji dokonać interpretacji tego przepisu. Ponadto wymogi ustanowione w interesie bezpieczeństwa żywności są uzasadnione jako warunki wykonania rozpatrywanych

zamówień publicznych, tak że spór w postępowaniu głównym dotyczy wyłącznie kwestii momentu, w którym należy spełnić te wymogi, a mianowicie: bądź przy składaniu oferty, bądź na etapie wykonania zamówienia.

40 W tych okolicznościach Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 2 i 46 dyrektywy [2004/18] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym takim jak § 41 ust. 3 [ustawy o zamówieniach publicznych], zgodnie z którymi w przypadku gdy prawo określa wymogi szczególne dotyczące czynności, które mają być wykonywane na podstawie zamówienia publicznego, instytucja zamawiająca musi określić w ogłoszeniu o zamówieniu, jakie rejestracje lub zezwolenia na prowadzenie działalności są wymagane do zakwalifikowania oferenta, oraz musi zażądać przedłożenia dowodu posiadania zezwolenia na prowadzenie działalności lub dowodu rejestracji w celu sprawdzenia, czy spełnione są wymogi szczególne prawne zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu, a jeżeli oferent nie posiada odpowiedniego zezwolenia na prowadzenie działalności lub rejestracji, musi odrzucić go jako niekwalifikującego się do udziału?

2) Czy art. 2 i 46 dyrektywy [2004/18] należy interpretować łącznie w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby instytucja zamawiająca, w przypadku zamówienia na pomoc żywnościową przekraczającą próg międzynarodowy, ustanowiła dla oferentów kryterium kwalifikacji, zgodnie z którym wszyscy oferenci, niezależnie od ich dotychczasowego miejsca prowadzenia działalności, muszą już w chwili składania ofert posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności lub być zarejestrowani w państwie członkowskim, w którym pomoc żywnościowa jest udzielana, nawet jeśli dany oferent nie prowadził dotychczas działalności w tym państwie członkowskim?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie:
   a) czy art. 2 i 46 dyrektywy [2004/18] należy uznać za przepisy, które są na tyle jasne, że nie można powoływać przeciwko nim zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz
   b) czy art. 2 i 46 dyrektywy [2004/18] należy interpretować w ten sposób, że jeśli instytucja zamawiająca w ramach zamówienia publicznego dotyczącego pomocy żywnościowej wymaga od oferentów na podstawie ustawy o środkach spożywczych posiadania zezwolenia na prowadzenie działalności już w chwili składania ofert, to sytuacja taka może zostać uznana za oczywiste naruszenie obowiązujących uregulowań, niedbalstwo lub nadużycie, które uniemożliwiają powołanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

41 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 i 46 dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego instytucja zamawiająca powinna wymagać w ogłoszeniu o zamówieniu – jako kryterium kwalifikacji podmiotowej – aby oferenci przedstawili z chwilą złożenia oferty dowód, że zostali zarejestrowani lub że posiadają wymagane przez przepisy mające zastosowanie do działalności będącej przedmiotem rozpatrywanego zamówienia publicznego zatwierdzenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym zamówienie ma zostać wykonane, nawet jeżeli zostali już zarejestrowani lub posiadają podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę.

42 Na wstępie należy zauważyć, że drugie rozpatrywane w postępowaniu głównym zamówienie publiczne zostało udzielone w 2017 r., podczas gdy dyrektywa 2004/18 już nie obowiązywała, ponieważ została uchylona ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r. na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18 (Dz.U. 2014, L 95, s. 65), przy czym termin transpozycji przepisów dyrektywy 2014/24 upłynął również w dniu 18 kwietnia 2016 r.

43 Jednakże, w braku określenia przez sąd odsyłający dnia, w którym instytucja zamawiająca wybrała tryb postępowania, jaki zamierzała stosować, i ostatecznie rozstrzygnęła kwestię, czy ma obowiązek ogłoszenia wcześniej przetargu w celu udzielenia rozpatrywanego zamówienia publicznego, nie można ustalić, czy przepisy dyrektywy 2014/24 nie znajdują zastosowania ze względu na to, że termin na jej transpozycję upłynął później (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 października 2016 r., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, pkt 31, 32; a także z dnia 28 lutego 2018 r., MA.T.I. SUD i Duemme SGR, C-523/16 i C-536/16, EU:C:2018:122, pkt 36), przy czym treść art. 2 i 46 dyrektywy 2004/18 została powtórzona w dyrektywie 2014/24.

44 Ponadto należy zauważyć, że obowiązek rejestracji oferentów lub uzyskania przez nich wymaganego przez przepisy mające zastosowanie do działalności będącej przedmiotem danego zamówienia publicznego zatwierdzenia należy postrzegać jako kryterium kwalifikacji podmiotowej, a nie jako warunek wykonania zamówienia w rozumieniu art. 26 dyrektywy 2004/18.

45 Po pierwsze, wymóg ten odpowiada bowiem przysługującej instytucji zamawiającej w art. 46 tej dyrektywy możliwości wezwania wykonawcy do wykazania uprawnień do prowadzenia danej działalności zawodowej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wspomniany wymóg ustanawia zatem kryterium kwalifikacji podmiotowej oferentów, które ma umożliwić instytucjom zamawiającym ocenę zdolności tych oferentów do wykonania danego zamówienia publicznego.

46 Po drugie, spoczywający na podmiocie gospodarczym obowiązek zarejestrowania się w państwie członkowskim wykonania danego zamówienia publicznego lub uzyskania zatwierdzenia oznacza oczywiście, że od wybranego oferenta wymagać się będzie posiadania zakładu w tym państwie. Z obowiązku tego nie wynikają natomiast żadne wskazania co do sposobów wykonania tego zamówienia. W związku z tym wymogu rejestracji lub uzyskania zatwierdzenia nie można uznać za wyraz warunku szczególnego dotyczącego wykonania rzeczonego zamówienia.

47 Należy zatem ustalić, czy art. 46 dyrektywy 2004/18 stoi na przeszkodzie temu, by instytucja zamawiająca nałożyła jako kryterium kwalifikacji podmiotowej oferentów obowiązek przedstawienia rejestracji lub uzyskania zatwierdzenia w państwie członkowskim wykonania danego zamówienia publicznego, w tym również w przypadku, gdy oferenci zarejestrowali się już lub posiadali podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę.

48 W pierwszej kolejności, co się tyczy dyrektywy 2004/18, z jej art. 46 w związku z motywem 42 wynika, że zasada wzajemnego uznawania kwalifikacji ma nadrzędne znaczenie na etapie kwalifikowania oferentów. Artykuł 46 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje zatem, że jeżeli od wykonawcy ubiegającego się o uczestnictwo w realizacji zamówienia publicznego zażądano dowodu posiadania przezeń wpisu do jednego z rejestrów zawodowych lub handlowych bądź dostarczenia oświadczenia pod przysięgą lub zaświadczenia, może on to uczynić zgodnie z warunkami określonymi w państwie członkowskim, w którym ma on siedzibę. Akapit drugi tego artykułu stanowi podobnie, że w procedurze udzielenia zamówień na usługi, jeżeli kandydaci lub oferenci muszą posiadać określone zezwolenia lub muszą być członkami określonej organizacji, aby mieć możliwość realizowania w swoim kraju określonej usługi, instytucja zamawiająca może wymagać od nich przedstawienia dowodu, iż posiadają oni takie zezwolenie lub status członkowski.

49 Wynika z tego, że oferent powinien móc udowodnić swoją zdolność do wykonania zamówienia publicznego, powołując się na dokumenty, takie jak zaświadczenie lub wpis do rejestru zawodowego lub handlowego, wydane przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym ma on siedzibę.

50 Taką wykładnię art. 46 dyrektywy 2004/18 potwierdzają inne przepisy tej dyrektywy. I tak art. 48 ust. 2 lit. d) i j) ppkt (ii) wspomnianej dyrektywy wymienia różne sytuacje, w których wykonawca może wykazać swoje kwalifikacje techniczne lub zawodowe, przekazując instytucji zamawiającej państwa członkowskiego wykonania zamówienia publicznego dokumenty sporządzone przez właściwe organy innego państwa członkowskiego niż wspomniane państwo członkowskie. To samo dotyczy art. 49 tej dyrektywy w odniesieniu do przestrzegania norm zapewniania jakości.

51 Z art. 52 ust. 3 dyrektywy 2004/18 wynika również, że poświadczony przez właściwą instytucję wpis do urzędowego wykazu lub certyfikat wydany przez instytucję certyfikacyjną powoduje domniemanie przez instytucje zamawiające innych państw członkowskich, że dany podmiot jest odpowiedni, w odniesieniu w szczególności do przypadków określonych w art. 46 tej dyrektywy. Z art. 52 ust. 4 wspomnianej dyrektywy wynika również, że informacji, które wynikają z wpisu do wykazu urzędowego lub certyfikatu, nie można kwestionować bez uzasadnienia. Wreszcie, zgodnie z art. 52 ust. 5 akapit drugi tej dyrektywy instytucje zamawiające państwa członkowskiego uznają równoważne certyfikaty wydawane przez jednostki mające siedziby w pozostałych państwach członkowskich.

52 Należy ponadto zauważyć, że naruszenie art. 46 dyrektywy 2004/18 wiąże się nieuchronnie z naruszeniem zasad proporcjonalności i równego traktowania oferentów, zagwarantowanych w art. 2 tej dyrektywy, ponieważ wymóg uzyskania przez oferentów zatwierdzenia wydanego przez estoński organ lub spełnienia przez nich obowiązków w zakresie informacji i uzyskania zezwolenia w Estonii jest dyskryminujący i nieuzasadniony w stosunku do oferentów mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

53 W niniejszej sprawie nic nie pozwala przypuszczać, że realizacja rozpatrywanych w postępowaniu głównym zamówień publicznych nie może być prowadzona z państwa członkowskiego, w którym oferent ma siedzibę, lub z innego państwa członkowskiego. Zatem to oferent powinien decydować na podstawie rachunku ekonomicznego, czy zamierza utworzyć zakład w państwie członkowskim wykonania danego zamówienia.

54 Co więcej, Trybunał orzekł już, że uzależnienie przez państwo członkowskie świadczenia usług przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od posiadania zezwolenia na prowadzenie zakładu w tym pierwszym państwie skutkowałoby pozbawieniem wszelkiej skuteczności (effet utile) art. 56 TFUE, którego celem jest konkretnie usunięcie ograniczeń swobody świadczenia usług w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie niż państwo, w którym świadczona jest usługa (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 lutego 1982 r., Transporoute et travaux, 76/81, EU:C:1982:49, pkt 14).

55 Wynika stąd, że art. 46 dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, iż instytucja zamawiająca nie może nakładać jako kryterium kwalifikacji podmiotowej obowiązku rejestracji lub uzyskania zatwierdzenia w państwie członkowskim wykonania zamówień publicznych w sytuacji, gdy oferent posiada już podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę.

56 W drugiej kolejności postanowienie odsyłające sugeruje niemniej jednak, że spoczywający na oferentach obowiązek rejestracji lub uzyskania zatwierdzenia w Estonii, nawet jeśli posiadali już podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę, wynika z ustawy o środkach spożywczych, która ma na celu skonkretyzowanie przepisów rozporządzenia nr 852/2004, biorąc pod uwagę liczne odesłania w rzeczonej ustawie do tego rozporządzenia. W tych okolicznościach uregulowanie zarówno krajowe, jak i unijne dotyczące środków spożywczych mogłyby stanowić przepisy szczególne i z tego tytułu stanowić odstępstwo od przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

57 Należy zatem ustalić, czy przedstawiona w pkt 55 niniejszego wyroku wykładnia art. 46 dyrektywy 2004/18 nie jest niezgodna z rozporządzeniem nr 852/2004, w którym to przypadku Trybunał powinien dążyć do pogodzenia rozbieżnych wymogów wynikających z tego rozporządzenia i wspomnianej dyrektywy.

58 W tym względzie widoczne jest, jak stanowi motyw 1 rozporządzenia nr 852/2004, że rozporządzenie to ma wprawdzie na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, jednak ma ono również na celu osiągnięcie swobodnego przepływu żywności w Unii.

59 Tymczasem ów cel swobodnego przepływu żywności zostałby naruszony, gdyby podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze musiały zarejestrować się lub uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności w każdym państwie członkowskim, w którym transportują lub przechowują swoje środki spożywcze.

60 Jak wynika z art. 3 rozporządzenia nr 852/2004 w związku z motywem 8 tego rozporządzenia, prawodawca Unii promuje podejście zintegrowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności od miejsca produkcji podstawowej aż do wprowadzania do obrotu lub wywozu włącznie, a także zobowiązuje w tym celu każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w ramach sieci produkcji i dystrybucji żywności do zapewnienia, by bezpieczeństwo żywności pozostawało nienaruszone. Podobnie w art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) tego rozporządzenia podkreślono, że główna odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności spoczywa na podmiocie prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze.

61 Niemniej jednak w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności w ramach całego łańcucha produkcji żywności, począwszy od produkcji podstawowej, jak tego wymaga art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) tego rozporządzenia, jego art. 6 przewiduje kontrole urzędowe, rejestracje i zatwierdzenie podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze.

62 Artykuł 6 rozporządzenia nr 852/2004 nie stoi jednak na przeszkodzie rozdzieleniu, z jednej strony, rejestracji podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze lub wydania zatwierdzenia takiego przedsiębiorstwa od kompetencji do kontroli działalności objętej w ten sposób zezwoleniem z drugiej strony. W okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym rejestracja lub zatwierdzenie uzyskane w jednym państwie członkowskim powinny zatem umożliwiać jego posiadaczowi dystrybucję środków spożywczych w innym państwie członkowskim, którego organy mogą jednak w tym przypadku kontrolować tę dystrybucję i zapewnić przestrzeganie przepisów rzeczonego rozporządzenia.

63 Wynika z tego, że okoliczność, iż podmiot gospodarczy uzyskał zatwierdzenie wydane przez państwo członkowskie, w którym ma siedzibę, lub został w tym państwie zarejestrowany, stanowi w ramach postępowania o udzielenie zamówienia toczącego się w innym państwie członkowskim domniemanie, że podmiot ten posiada zdolność do prowadzenia w tym ostatnim państwie działalności w zakresie dostawy i dystrybucji żywności, a tym samym do wykonania tam danego zamówienia.

64 Jak wskazała Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału, podmiot gospodarczy może zatem powołać się na rejestrację lub zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym znajduje się przedsiębiorstwo spożywcze z którego podmiot ten rozprowadza swoje środki spożywcze. Jest tak dlatego, że państwa członkowskie są zobowiązane poddać wszystkie zakłady kontrolom urzędowym, stosować procedury mające na celu zapewnienie skutecznego przeprowadzania kontroli oraz zapewnienie współpracy między właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich. W związku z tym w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, którego zakład znajdujący się w państwie członkowskim innym niż Republika Estonii został zarejestrowany lub zatwierdzony w tym państwie członkowskim, może dostarczać w Estonii środki spożywcze bez konieczności uzyskania dodatkowego specjalnego zezwolenia.

65 W tych okolicznościach należy zauważyć, podobnie jak czyni to Komisja, że obowiązek posiadania magazynu na terytorium Estonii wynika ze szczególnego wymogu w ramach rozpatrywanego w postępowaniu głównym postępowania o udzielenie zamówienia, a nie z samego rozporządzenia nr 852/2004.

66 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że, art. 2 i 46 dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego instytucja zamawiająca powinna wymagać w ogłoszeniu o zamówieniu – jako kryterium kwalifikacji podmiotowej – aby oferenci przedstawili z chwilą złożenia oferty dowód, że zostali zarejestrowani lub że posiadają wymagane przez przepisy mające zastosowanie do działalności będącej przedmiotem rozpatrywanego zamówienia publicznego zatwierdzenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym zamówienie ma zostać wykonane, nawet jeżeli zostali już zarejestrowani lub posiadają podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę.

W przedmiocie pytania trzeciego

67 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że może się na nią powoływać instytucja zamawiająca, która w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w celu zastosowania się do przepisów krajowych dotyczących środków spożywczych, wymagała od oferentów, aby w chwili złożenia oferty byli zarejestrowani lub posiadali zezwolenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego wykonania zamówienia.

68 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w sporze w postępowaniu głównym ministerstwo spraw społecznych uważa, iż gdyby należało mu zarzucić naruszenie art. 2 i 46 dyrektywy 2004/18, to takie naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych Unii powinno pozostać bezskuteczne zgodnie z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ przed wydaniem decyzji w przedmiocie korekty finansowej z dnia 30 października 2018 r. audytorzy ministerstwa finansów dwukrotnie zatwierdzili wymóg nałożony na wszystkich oferentów, w tym oferentów mających siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Estonii, dotyczący przedłożenia w momencie składania oferty zezwolenia na prowadzenie działalności wydanego przez urząd ds. żywności i weterynarii.

69 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawo powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje wyłącznie podmiotowi prawa, w którym organ administracyjny wzbudził nadzieje znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych zapewnieniach pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 sierpnia 2018 r., Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 97; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, pkt 46).

70 Jednakże jednolita koncepcja państwa, która przeważa zarówno w prawie międzynarodowym publicznym, jak i w prawie Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 34), wyklucza co do zasady możliwość powoływania się przez organ krajowy na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w sporze dzielącym go z inną emanacją państwa.

71 Tak więc w ramach sporu w postępowaniu głównym ministerstwo spraw społecznych nie może powoływać okoliczności, że ministerstwo finansów zatwierdziło już praktykę sprzeczną z prawem Unii, w celu utrzymania tej praktyki lub przynajmniej zneutralizowania jej dotychczasowych skutków.

72 Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć, że zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, iż nie może się na nią powoływać instytucja zamawiająca, która w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w celu zastosowania się do przepisów krajowych dotyczących środków spożywczych, wymagała od oferentów, aby w chwili złożenia oferty byli zarejestrowani lub posiadali zatwierdzenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego wykonania zamówienia.

W przedmiocie kosztów

73 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuły 2 i 46 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego instytucja zamawiająca powinna wymagać w ogłoszeniu o zamówieniu – jako kryterium kwalifikacji podmiotowej – aby oferenci przedstawili z chwilą złożenia oferty dowód, że zostali zarejestrowani lub że posiadają wymagane przez przepisy mające zastosowanie do działalności będącej przedmiotem rozpatrywanego zamówienia publicznego zatwierdzenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym zamówienie ma zostać wykonane, nawet jeżeli zostali już zarejestrowani lub posiadają podobne zatwierdzenie w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę.**

2) **Zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie może się na nią powoływać instytucja zamawiająca, która w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w celu zastosowania się do przepisów krajowych dotyczących środków spożywczych, wymagała od oferentów, aby w chwili złożenia oferty byli zarejestrowani lub posiadali zatwierdzenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego wykonania zamówienia.**

Podpisy