

Predmet C-390/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

14. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Okražen sad Burgas (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. lipnja 2022.

Žalitelj:

Opština Pomorie

Druga stranka u žalbenom postupku:

„Anhialo auto” OOD

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv presude br. 260207 Rajonen sada Pomorie (Općinski sud u Pomorieu) od 8. studenoga 2021. kojom je Opštini Pomorie (Općina Pomorie) naloženo da društvu „Anhialo auto” OOD plati iznosa u visini od 24 931,60 bugarskih leva (BGN) koji čini dio iznosa dugovanog na temelju ugovora od 1. studenoga 2013. kojim je općina društvu povjerila obavljanje javnog prijevoza putnika.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Dopuštaju li odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 da država članica nacionalnim zakonodavstvom ili internim pravilima uvede dodatne zahtjeve i ograničenja u pogledu plaćanja naknada prijevozniku za provedbu obveze obavljanja javne usluge koji nisu predviđeni tom uredbom?

2. Dopušta li se člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 plaćanje naknade prijevozniku za provedbu obveze obavljanja javne usluge ako parametri na temelju kojih se računa naknada nisu prethodno određeni ugovorom o javnim uslugama, nego općim pravilima te je neto financijski učinak ili iznos dugovane naknade utvrđen u skladu s postupkom predviđenim Uredbom (EZ) br. 1370/2007?

Zakonodavstvo i sudska praksa Unije

Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) i br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.): uvodne izjave 5., 9., 27. i 28. kao i članci 1., 2., 4. i 6.

Nacionalno zakonodavstvo

Zakon za avtomobilnite prevozi (Zakon o prijevozu u cestovnom prometu): članak 4. završnih odredbi

Naredba za usloviata i reda za predostavljane na sredstva za kompenzirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na ceni za obštetveni patničeski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnici, za subsidirane na obštetveni patničeski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatrešnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvaršvane na prevozite (Uredba o uvjetima i postupku dodjele sredstava za naknadu smanjenih prihoda zbog primjene tarifa za javni prijevoz putnika u cestovnom prometu koje su predviđene zakonodavnim aktima za određene skupine putnika u svrhu subvencioniranja javnog prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama gradskog prijevoza kao i prijevoza u brdska i druga područja te za izdavanje prijevoznih isprava za obavljanje usluga prijevoza (doneseno Uredbom br. 163 Ministerskog saveta [Vijeće ministara, Bugarska] od 29. ožujka 2015., Daržaven vestnik [službeni list, u daljnjem tekstu: DV] br. 51 od 7. srpnja 2015. kako je zadnje izmijenjen DV-om br. 18 od 4. ožujka 2022., u daljnjem tekstu: Naredba): članci 1., 2., 3., 55. i 56.

Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (Uredba br. 3 od 4. travnja 2005. o uvjetima i postupku za dodjelu sredstava za subvencioniranje prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama gradskog prijevoza kao i prijevoza u brdska i druga područja (DV br. 33 od 15. travnja 2005, stavljeno izvan snage DV-om br. 57 od 28. srpnja 2015.): članak 1. i 3.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Odlukom Oblastenog upravitela na Oblast Burgas (načelnik okruga Burgas, Bugarska) od 14. kolovoza 2013. dana je suglasnost za to da načelnik općine Pomorie za najviše šest mjeseci u smislu članka 5. stavka 5. Uredbe (EZ) 1370/2007 izravno dodijeli ugovor za obavljanje autobusnog prijevoza na linijama određenim tom odlukom.
- 2 Na temelju te je odluke između općine Pomorie i društva „Anhialo auto” 1. studenoga 2013. sklopljen ugovor o uslugama prijevoza za navedene autobusne linije. Ugovor je sklopljen o obliku izravne dodjele u skladu s člankom 5. stavkom 5. Uredbe br. 1370/2007 kao izvanredna mjera u svrhu svladavanja prekida obavljanja usluga javnog prijevoza putnika na navedenim linijama zbog isteka postojećih ugovora s pružateljima usluga i istodobnog dovršetka postupka javne nabave u svrhu sklapanja novih ugovora za usluge javnog prijevoza.
- 3 Člankom 2. tog ugovora određeno je da je ugovor sklopljen na određeno vrijeme do okončanja postupka u skladu sa Zakonom za obštestvenite porački (Zakon o javnoj nabavi).
- 4 Člankom 5. tog je ugovora predviđeno da se naručitelj obvezuje doznačiti sredstva pružatelju usluge ako su takva sredstva prema važećem nacionalnom pravu predviđena za subvencioniranje i kao naknada za besplatne vožnje i vožnje sa sniženom cijenom određenih skupina građana prema važećem nacionalnom pravu.
- 5 Ugovor je prestao važiti 15. siječnja 2019. nakon okončanja postupka provedenog u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.
- 6 Društvo smatra da mu općina Pomorie nije platila iznos u visini od 86 497 bugarskih leva (BGN) koji odgovara subvencijama dugovanim tom društvu u skladu s ugovorom od 1. studenoga 2013. i propisima primjenjivim na usluge prijevoza u gradskom prijevozu za razdoblje od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2018. To je društvo utužilo dio iznosa, točnije 24 931,60 bugarskih leva (BGN) pred Rajonen sadom Pomorie (Okružni sud u Pomorieu).
- 7 Pred tim je sudom društvo istaklo da je za provedbu obveze obavljanja javne usluge predviđena naknada u smislu Uredbe br. 1370/2007. Tijekom cijelog trajanja ugovora, društvo je podnosilo zakonom propisane informacije o određivanju visine dugovanih naknada. Neto financijski učinak i visina naknada utvrđene su u skladu s postupkom predviđenim Uredbom br. 1370/2007.
- 8 Tuženik, općina Pomorie, usprotivio se tužbi. On je tvrdio da se prema članku 56. stavku 1. Naredbe „Subvencije [...] odobravaju samo onim prijevoznicima s kojima je dotična općina sklopila ugovore koji ispunjavaju uvjete iz Uredbe br. 1370/2007”. Međutim, tuženik smatra da ugovor s tužiteljem ne ispunjava te uvjete. Osim toga, Ministerstvo na finansite (Ministarstvo financija) za sporno je razdoblje odobrilo subvenciju u iznosu od 3690 bugarskih leva (BGN) koji je u cijelosti doznačen društvu tužitelju. Budući da iz središnjeg proračuna nije

uslijedilo daljnje subvencioniranje u korist općine Pomorie, ni općina nije isplaćivala subvencije prijevoznicima i nije za to bila odgovorna.

- 9 U postupku nije sporno da je društvo tužitelj obavilo ugovorene usluge.
- 10 Na temelju vještačenja sudskog vještaka za računovodstvo pribavljenog tijekom postupka, utvrđen je neto financijski učinak za tužitelja u smislu Uredbe br. 1370/2007 u skladu s pravilima utvrđenim u prilogu Uredbi („Pravila primjenjiva na naknade u slučajevima iz članka 6. stavka 1.”) i pravilima u skladu s člankom 55. Naredbe. Uistinu je utvrđeno da financijski neto učinak društva za 2016. 25 469 iznosi bugarskih leva (BGN), za 2017. 36 624 bugarskih leva (BGN) i za 2018. 23 290 bugarskih leva (BGN). Iz vještačenja nadalje proizlazi da organizacija računovodstva društva omogućuje točnu raspodjelu troškova i primitaka koji se odnose na subvencionirane i nesubvencionirane djelatnosti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz priloga Uredbi.
- 11 Nadalje je Rajonen sad (Općinski sud) utvrdio da je u spornom razdoblju, za koje tužitelj zahtijeva plaćanje naknade, općina Pomorie platila društvu iznos u visini od 3690 bugarskih leva (BGN) koji odgovara ukupnom iznosu sredstava dodijeljenih i plaćenih općini Pomorie iz središnjeg proračuna Republike Bugarske u svrhu subvencioniranja usluga gradskog i međugradskog prijevoza.
- 12 Rajonen sad Pomorie (Općinski sud u Pomorieu) naveo je da se Uredbom br. 1370/2007 određuje kako nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa i pritom se utvrđuju i uvjeti pod kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihovog ugovaranja, operaterima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.
- 13 Taj je sud naveo da se svrha naknade sastoji u nadoknadi negativnog financijskog neto učinka (gubitka) tako da se javnom prijevozniku nadoknade troškovi za obavljanje javne usluge. Budući da je ugovor bio sklopljen 2013. godine, Rajonen sad (Općinski sud) smatra netočnim tuženikov prigovor prema kojem tužitelju ne treba dodijeliti subvenciju jer ugovor ne sadržava obvezne uvjete navedene u članku 56. stavku 2. Naredbe. Naime, Naredba je stvarno donesena odlukom Ministerskog saveta (Vijeće ministara) od 29. ožujka 2015., tako da se njome utvrđeni zahtjevi u pogledu ugovora, uključujući zahtjev da moraju sadržavati pravila o naknadama, ne mogu primijeniti na sporni ugovor.
- 14 Prema mišljenju Rajonen sada (Općinski sud), tužitelj ima pravo na subvenciju u skladu s Uredbom br. 1370/2007 jer je stvarno obavio javnu uslugu koja je bila predmet sklopljenog ugovora.
- 15 Zbog navedenih razloga i na temelju vještačenja sudskog vještaka [za računovodstvo] uvedenog u postupak, taj je sud prihvatio tužbu društva protiv općine Pomorie.

- 16 Općina je pred Okražen sadom Burgas (Okružni sud u Burgasu, Bugarska) podnijela žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 17 Žalitelj, općina Pomorie, ističe da nisu pravilni zaključci prvostupanjskog suda koji se odnose na primjenjive materijalnopravne propise.
- 18 Općina navodi da su uvjeti utvrđeni Naredbom uređeni i Uredbom br. 1370/2007. Ta pak uredba od svojeg donošenja (23. listopada 2007.) ima izravan učinak tako da su zahtjevi u skladu s člankom 4. stavkom 1. uvedeni već 2007. To što oni nisu sadržani u spornom ugovoru ide u prilog činjenici da pravo na dodjelu subvencije ne postoji i stoga je prema njezinu mišljenju tužba neosnovana.
- 19 Općina se poziva na članak 5. sklopljenog ugovora iz kojeg zaključuje da njezina obveza na doznačivanje subvencija nije bezuvjetna kako se to smatra pobijanom presudom, nego ovisi o ispunjenju zakonskih uvjeta.
- 20 Općina nadalje ističe da zbog izostanka subvencioniranja njezina proračuna iz središnjeg proračuna nisu plaćene ni subvencije prijevoznicima, pri čemu se ta okolnost ne može njoj staviti na teret. Općina koja je naručitelj nema pravnu ovlast da sama odredi visinu naknada i subvencija, nego samo raspodjeljuje njoj dodijeljena odgovarajuća namjenska sredstva.
- 21 Društvo tužitelj (žalitelj u žalbenom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev) žalbu smatra neosnovanom.
- 22 To društvo ističe da je protuzakonito razmatrati neusklađenost ugovora sklopljenog 2013. s dvije godine kasnije, točnije 29. lipnja 2015., donesenom Naredbom. Članak 56. stavak 2. Naredbe materijalnopravne je naravi i stoga nema retroaktivan učinak. Budući da je sporni ugovor sklopljen prije stupanja na snagu Naredbe, zahtjevi Naredbe u pogledu njegova sadržaja nisu se na njega mogli primjenjivati. Stoga pravo na subvencije prema njegovu mišljenju ovisi o obavljanju odgovarajućih javnih usluga prijevoza putnika, odnosno o stvarnom obavljanju dotične usluge, a ne o postojanju određenih sastavnica ugovora.
- 23 Društvo nadalje ističe da se Uredbom br. 1370/2007 uređuje neopozivo pravo javnog prijevoznika, točnije pravo na naknadu, i da nije dopušteno ograničavati to pravo ili u cijelosti od njega odstupiti. Premda se navedenom uredbom predviđaju zahtjevi u pogledu sklapanja ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika, ta uredba ne sadržava izričitu zabranu plaćanja naknada u slučaju da ugovori formalno ne ispunjavaju zahtjeve. Cilj Uredbe jest osigurati transparentnost postupka u svrhu računanja naknada i sprječavanje prekomjernih naknada, ali njezin cilj ni u kojem slučaju nije prijevoznicima uskratiti naknade na koje imaju pravo.

- 24 Osim toga, društvo navodi argumente u prilog neosnovanosti prigovora prema kojem je država, a ne općina, odgovorna za plaćanje subvencija. Naime, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Naredbe, isključivo su općine stvarno odgovorne za usklađenost ugovora o dodjeli usluga javnog prijevoza putnika s Uredbom br. 1370/2007. Dodjela subvencija iz središnjeg proračuna ovisi samo o dotičnoj općini, točnije o tome je li ona ispunila zakonske uvjete pri dodjeli usluga javnog prijevoza. Stoga općina dotičnom prijevozniku uvijek duguje punu naknadu, neovisno o tome dodjeljuje li joj država subvenciju ili ne.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 25 U ovom je predmetu utvrđeno nespornim da je između društva tužitelja i općine Pomorie sklopljen ugovor o obavljanju usluga javnog prijevoza putnika te je prijevoznik ugovor uredno ispunio. Taj je ugovor u skladu s člankom 5. stavkom 5. Uredbe br. 1370/2007 sklopljen kao „izvanredna mjera”.
- 26 Nacionalnim pravom, točnije člankom 4. stavkom 1. završnih odredbi Zakona za avtomobilnitate prevozi (Zakon o prijevozu u cestovnom prometu), uređeno je da se u državnom proračunu Republike Bugarske godišnje predviđaju izdaci za sljedeće: 1. subvencioniranje prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama gradskog prijevoza kao i prijevoza u brdskim i drugim područjima na prijedlog Ministara na transporta, informacionite tehnologiji i saobšteniata (Ministar prometa, informacijskih tehnologija i komunikacije, Bugarska); 2. naknada za smanjenje prihoda s osnove primjene prijevoznčkih tarifa koje su zakonodavnim aktima predviđene za određene skupine putnika.
- 27 Na temelju tog zakona donesena je Naredba. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Naredbe, sredstva se osiguravaju do iznosa utvrđenog za dotičnu godinu Zakonom za državnia budžet (Zakon o državnom proračunu). Istodobno se člankom 56. stavkom 1. predviđa da se subvencije dodjeljuju samo onim prijevoznicima s kojima je dotična općina sklopila ugovore koji su u skladu s uvjetima iz Uredbe br. 1370/2007. U sljedećim su stavcima utvrđeni dodatni zahtjevi u pogledu sadržaja ugovora sklopljenih s prijevoznicima.
- 28 Tumačenje odredaba nacionalnog prava koje su uvedene Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu i navedenom Naredbom rezultira zaključkom da nadležna tijela prijevoznicima dodjeljuju naknade do iznosa koji im je za dotičnu godinu dodijeljen i osiguran državnim proračunom. Osim toga, postavljeni su dodatni zahtjevi u pogledu podnošenja izvještaja prijevoznika nadležnim tijelima.
- 29 S druge pak strane, pravom Unije, a naročito Uredbom br. 1370/2007 nisu predviđeni takvi zahtjevi i ograničenja u pogledu plaćanja naknada operaterima javnih usluga.
- 30 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe, sve naknade u vezi s općim pravilom ili s ugovorom o javnim uslugama u skladu su s člankom 4., bez obzira na to kako je ugovor dodijeljen. Sve naknade, bilo koje prirode, u vezi s ugovorom o javnim

uslugama koji je izravno sklopljen u skladu s člankom 5. stavcima 2., 4., 5. ili 6. odnosno u vezi s općim pravilom, također moraju biti u skladu s odredbama iz Priloga.

- 31 Usporedba nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva Unije dovodi do zaključka da se nacionalnim pravom predviđa dodatan uvjet za plaćanje naknada, točnije da su naknade za dotičnu godinu određene Zakonom o državnom proračunu i stavljene na raspolaganje nadležnom tijelu. Inače ih tijelo ne može zakonito platiti prijevozniku iako je ugovor o javnim uslugama stvarno ispunjen.
- 32 Zbog navedenih je razloga potrebno odgovoriti na pitanje dopuštaju li odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 da država članica nacionalnim zakonodavstvom ili internim pravilima uvede dodatne zahtjeve i ograničenja u pogledu plaćanja naknada prijevozniku za provedbu obveze obavljanja javne usluge koji nisu predviđeni tom uredbom.
- 33 U ugovoru sklopljenom između stranaka nisu određeni parametri na temelju kojih se računa subvencija. Stoga općina Pomorie smatra da sporni ugovor nije u skladu ni sa zahtjevima nacionalnog prava (Naredbe; Naredba br. 3 od 4. travnja 2005. koja se primjenjivala u trenutku sklapanja spornog ugovora sadržavala je sličnu odredbu) ni s Uredbom br. 1370/2007.
- 34 Društvo pak odbacuje tu argumentaciju i ističe da je naknada neopozivo pravo prijevoznika koji je uredno obavio usluge. Osim toga, naknada je naknadno određena u skladu s odredbama Uredbe. Društvo se poziva na ciljeve navedene u Uredbi kao i na to da se Uredbom ne predviđa izričita zabrana plaćanja naknada u slučaju da ugovori formalno nisu ispunili zakonske zahtjeve.
- 35 Člankom 4. Uredbe br. 1370/2007 uređuje se obvezni sadržaj ugovora o javnim uslugama i općih pravila. Ugovor između stranaka glavnog postupka je ugovor o javnim uslugama uzimajući u obzir i tumačenje tog pojma u članku 2. točki (i) Uredbe br. 1370/2007.
- 36 Stoga se iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 1370/2007 može zaključiti da se u ugovoru između stranaka moraju odrediti parametri na temelju kojih se računa subvencija. Očito je da se u pogledu nužnosti sprječavanja isplate prekomjernih naknada prijevoznicima u članku 4. stavku 1. koristi veznik „i” u pogledu potrebnog uređenja tih parametara: – [te se navodi] „*Ugovori o javnim uslugama i opća pravila*”. Stoga se ta odredba može tumačiti na način da je dovoljno ako su parametri na temelju kojih se računa naknada određeni općim pravilima. Vijeće pred kojim se vodi postupak smatra da je u slučaju odredaba Naredbe kao i ranije Naredbe br. 3 iz 2005. riječ o takvim općim pravilima.
- 37 Drugo moguće tumačenje je to da parametri moraju biti određeni ne samo u općim pravilima, nego i u ugovoru sklopljenim između stranaka (kao ugovoru o javnim uslugama u smislu predmetne uredbe).

- 38 Na temelju navedenih razloga, ovaj sud smatra da je tumačenje navedene odredbe Uredbe br. 1370/2007 potrebno u svrhu pravilne primjene prava Unije pri donošenju odluke o sporu između stranaka. Osobito je potrebno tumačenje u pogledu pitanja dopušta li se člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 plaćanje naknade prijevozniku za provedbu obveze obavljanja javne usluge ako parametri na temelju kojih se računa subvencija nisu prethodno određeni ugovorom o javnim uslugama, nego u općim pravilima te je neto financijski učinak ili iznos dugovane naknade utvrđen u skladu s postupkom predviđenim Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

RADNI DOKUMENT