

Věc C-390/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

14. června 2022

Předkládající soud:

Okražen sad Burgas (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

7. června 2022

Navrhovatelka v odvolacím řízení:

Obština Pomorie

Odpůrce v odvolacím řízení:

„Anhialo auto“ OOD

Předmět původního řízení

Odvolání proti rozsudku č. 260207 vydaného Rajonen sad Pomorie (Okresní soud v Pomorie) dne 8. listopadu 2021, jímž bylo Obština Pomorie (obec Pomorie) uloženo zaplatit podniku „Anhialo auto“ OOD částku ve výši 24 931,60 Leva (BGN), která představuje část platby neuhrazené na základě smlouvy ze dne 1. listopadu 2013, kterou obec pověřila tento podnik veřejnou přepravou cestujících.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Přípouští ustanovení nařízení (ES) č. 1370/2007, aby členský stát vnitrostátními ustanoveními nebo interními pravidly stanovil dodatečné požadavky a omezení týkající se poskytnutí kompenzací dopravci za plnění závazku veřejné služby, které toto nařízení nestanoví?

2. Přípouští čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení (ES) č. 1370/2007 zaplacení kompenzace dopravci za plnění závazku veřejné služby, jestliže parametry, na jejichž základě se kompenzace vypočítá, nebyly předtím stanoveny ve smlouvě o veřejných službách, byly však stanoveny v obecných pravidlech, a čistý finanční dopad nebo výše dlužné kompenzace byla vypočtena v souladu s postupem stanoveným v nařízení (ES) č. 1370/2007?

Unijní právo a judikatura

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1): body 5, 9, 27 a 28 odůvodnění, jakož i články 1, 2, 4 a 6

Vnitrostátní právní předpisy

Zakon za avtomobilnitate prevozi (zákon o provozu na pozemních komunikacích): § 4 závěrečných ustanovení

Naredba za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na ceni za obštstveni patničeski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnici, za subsidirane na obštstveni 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 (nařízení o podmínkách a postupu upravujících poskytování prostředků kompenzujících nižší příjmy v důsledku použití tarifů pro veřejnou přepravu cestujících na silnici, které jsou stanoveny pro určité skupiny cestujících v právních předpisech, dotace na veřejnou přepravu cestujících na nerentabilních autobusových trasách v městské dopravě, jakož i v dopravě v horských a jiných oblastech, a vystavování přepravních dokladů za poskytnutí přepravních služeb (schválené výnosem č. 163 Ministerski savet [Rada ministrů] ze dne 29. března 2015, Daržaven vestnik [státní věstník, dále jen DV] č. 51 ze dne 7. července 2015, naposledy pozměněný DV č. 18 ze dne 4. března 2022, dále jen „naredba“): články 1, 2, 3, 55 a 56

Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnicite po nerentabilni avtobusni linii vav vatrešnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni (nařízení č. 3 ze dne 4. dubna 2005 o podmínkách a postupu poskytování prostředků na podporu přepravy cestujících na nerentabilních autobusových trasách a v dopravě v horských a jiných oblastech (DV č. 33 ze dne 15. dubna 2005, zrušené DV č. 57 ze dne 28. července 2015): články 1 a 3

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Rozhodnutím Oblasten upravitel na Oblast Burgas (guvernér regionu Burgas) ze dne 14. srpna 2013 byl udělen souhlas s tím, aby primátor obce Pomorie na dobu nanejvýš šesti měsíců přímo zadal – ve smyslu čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 - poskytování služeb autobusové dopravy na trasách stanovených v rozhodnutí.
- 2 Na základě tohoto rozhodnutí byla mezi obcí Pomorie a podnikem „Anhialo auto“ uzavřena dne 1. listopadu 2013 smlouva o provozování služeb veřejné dopravy týkající se uvedených autobusových tras. Smlouva byla uzavřena cestou přímého uzavření smlouvy podle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 jako mimořádné opatření, kterým mělo být překlenuto přerušování služby veřejné přepravy cestujících na uvedených trasách z důvodu uplynutí platnosti stávajících smluv s dodavateli a současného ukončení nového výběrového řízení k novému zadání služeb veřejné přepravy.
- 3 Článek 2 této smlouvy stanoví, že smlouva je platná do ukončení tohoto řízení podle zákon za obšestvenite porački (zákon o zadávání veřejných zakázek).
- 4 Článek 5 smlouvy upravuje, že zadavatel je povinen poukázat dodavateli prostředky, jsou-li takovéto prostředky vyhrazeny za účelem dotací podle platného vnitrostátního práva a jako kompenzace bezplatného a sníženého jízdného pro určité skupiny obyvatel podle platného vnitrostátního práva.
- 5 Smlouva byla ukončena dne 15. ledna 2019 po ukončení řízení, které bylo provedeno podle zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 6 Podnik má za to, že mu obec Pomorie nezaplatila částku ve výši 86 497 Leva (BGN), která odpovídá dotacím, které jsou mu dluženy podle smlouvy z 1. listopadu 2013 a použitelných ustanovení upravující přepravní služby v městské dopravě za období od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2018. Části této částky, totiž 24 931,60 Leva (BGN), se domáhá žalobou podanou k Rajonen sad Pomorie (Okresní soud v Pomorie).
- 7 U tohoto soudu podnik tvrdí, že za jeho plnění závazku veřejné služby je stanovena kompenzace ve smyslu nařízení č. 1370/2007. Během celé doby trvání smlouvy podnik předkládal zákonem předepsané informace pro určení výše dlužných kompenzací. Čistý finanční dopad a výše kompenzací jsou v souladu s postupem stanoveným v nařízení č. 1370/2007.
- 8 Žalovaná, obec Pomorie, zpochybnila opodstatněnost této žaloby. Tvrdila, že podle čl. 56 odst. 1 naredba „musí být dotace [...] poskytovány pouze těm dopravcům, s nimiž dotčená obec uzavřela smlouvy, které splňují podmínky nařízení č. 1370/2007“. Smlouva se žalobkyní ovšem tyto podmínky nesplňuje. Kromě toho poskytlo Ministerstvo na finansite (Ministerstvo financí) na sporné období dotaci ve výši 3 690 Leva (BGN), která byla v plné výši převedena žalujícím podniku. Vzhledem k tomu, že obec Pomorie neobdržela žádné další

dotace z centrálního rozpočtu, nezaplatila ani žádné dotace dopravci a není za to odpovědná.

- 9 V řízení je nesporné, že žalující podnik poskytl smluvně sjednaná plnění.
- 10 Na základě soudního znaleckého posudku z oboru účetnictví, který byl v řízení vyžádán, byl čistý finanční dopad pro žalobkyni ve smyslu nařízení č. 1370/2007 vypočítán v souladu s pravidly stanovenými v příloze nařízení („Pravidla pro kompenzaci v případech uvedených v čl. 6 odst. 1“) a pravidly podle článku 55 nariadenia. Skutečně bylo zjištěno, že čistý finanční dopad na podnik za rok 2016 činí 25 469 Leva (BGN), za rok 2017 36 624 Leva (BGN) a za rok 2018 23 290 Leva (BGN). Ze znaleckého posudku dále vyplývá, že způsob vedení účetnictví v podniku umožňuje přesné rozdělení nákladů a příjmů týkajících se dotovaných a nedotovaných činností v souladu s požadavky vyplývajícími z přílohy nařízení.
- 11 Rajonen sad (okresní soud) dále konstatoval, že v předmětném období, za něž žalobkyně požaduje poskytnutí kompenzace, vyplatila obec Pomorie podniku částku ve výši 3 690 Leva (BGN), což odpovídá celkové částce prostředků, které obci Pomorie byly přiděleny a vyplaceny z centrálního rozpočtu Bulharské republiky na dotace na přepravní služby v městské a regionální dopravě.
- 12 Rajonen sad Pomorie (Okresní soud v Pomorie) uvedl, že nařízení č. 1370/2007 upravuje, jak mohou příslušné orgány v oblasti veřejné přepravy cestujících postupovat, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, a přitom rovněž stanoví, za jakých podmínek příslušné orgány poskytují provozovatelům veřejné služby kompenzaci za náklady, které jim vzniknou v souvislosti s plněním závazků veřejné služby a výlučné nároky za plnění takovýchto závazků, jestliže jim ukládají závazky veřejné služby nebo příslušné zakázky.
- 13 Tento soud uvedl, že účel kompenzací spočívá ve vyrovnání negativního čistého finančního dopadu (ztráty) tím, že jsou veřejnému dopravci uhrazeny náklady na poskytování veřejné služby. Vzhledem k tomu, že smlouva byla uzavřena v roce 2013, považoval rajonen sad (okresní soud) námitku žalované, že žalobkyni nemá být poskytnuta dotace, protože smlouva neobsahuje povinné podmínky uvedené v čl. 56 odst. 2 nariadenia, za nesprávnou. Ve skutečnosti bylo nariadenie schváleno výnosem Ministerski savet (Rada ministrů) ze dne 29. března 2015, takže v něm stanovené požadavky na smlouvy včetně požadavku, že musí obsahovat pravidla pro kompenzaci, nelze na předmětnou smlouvu použít.
- 14 Podle názoru rajonen sad (okresní soud) má žalobkyně nárok na dotaci podle nařízení č. 1370/2007, protože skutečně poskytla veřejnou službu, která je předmětem uzavřené smlouvy.
- 15 Z výše uvedených důvodů a na základě soudního znaleckého posudku [z oboru účetnictví] založeného do spisu uvedený soud vyhověl žalobě podniku proti obci Pomorie.

- 16 Obec podala k Okražen sad Burgas (Krajský soud v Burgasu), tedy k předkládajícímu soudu, odvolání proti tomuto rozsudku.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 17 Navrhovatelka v odvolacím řízení, obec Pomorie, tvrdí, že závěry soudu prvního stupně týkající se použitelných hmotněprávních ustanovení nejsou správné.
- 18 Obec uvádí, že podmínky stanovené v naredba jsou upraveny rovněž v nařízení č. 1370/2007. Nařízení navíc od svého schválení (23. říjen 2007) vyvolává přímý účinek, požadavky podle čl. 4 odst. 1 proto byly zavedeny již v roce 2007. Skutečnost, že nejsou obsaženy v předmětné smlouvě, hovoří pro to, že nárok na poskytnutí dotace neexistuje a žaloba je proto neopodstatněná.
- 19 Obec se odvolává rovněž na článek 5 uzavřené smlouvy, z něhož dovozuje, že její povinnost zaplatit dotace není bezpodmínečná, jak tvrdí napadený rozsudek, nýbrž je vázána splněním zákonných podmínek.
- 20 Dále tvrdí, že v důsledku chybějících dotací z centrálního rozpočtu do jejího rozpočtu nebyly vyplaceny ani dotace dopravcům, přičemž tato skutečnost jí nemůže být kladena k tíži. Zadávající obec nemá pravomoc sama určit výši kompenzací a dotací, nýbrž pouze rozděluje na vázaný účel jí přidělení příslušné prostředky.
- 21 Žalující podnik (odpůrce v odvolacím řízení u předkládacího soudu) považuje odvolání za neopodstatněné.
- 22 Tvrdí, že je protiprávní přihlížet ke skutečnosti, že smlouva uzavřená v roce 2013 není v souladu s naredba vydaným o dva roky později, totiž 29. června 2015. Článek 56 odst. 2 naredba je hmotněprávní povahy a nemá proto zpětný účinek. Vzhledem k tomu, že předmětná smlouva byla uzavřena před vstupem naredba v platnost, nelze v něm stanovené požadavky uplatnit na její obsah. Nárok na dotace závisí na poskytnutí příslušných služeb veřejné přepravy cestujících, tedy na skutečném poskytnutí dotčené služby, a nikoliv na existenci určitých ustanovení ve smlouvě.
- 23 Podnik dále tvrdí, že nařízení č. 1370/2007 upravuje neodvolatelný nárok veřejného dopravce, totiž na kompenzace, a že je nepřipustné tento nárok omezovat nebo jej celý vymanit. Uvedené nařízení sice stanoví požadavky na smlouvy o zadávání veřejných služeb v přepravě cestujících, neobsahuje ovšem výslovný zákaz poskytnutí kompenzací pro případ, že smlouvy formálně nesplňují požadavky. Cílem nařízení je zaručit transparentnost postupu při výpočtu kompenzací a vyhnout se nadměrným kompenzacím, v žádném případě jeho cílem ale není nepřiznat dopravcům kompenzace, které jim přísluší.
- 24 Dále podnik předkládá argumenty ve smyslu neopodstatněnosti námítky, že stát je odpovědný za výplatu dotací a nikoliv obec. Podle čl. 3 odst. 1 naredba jsou ve

skutečnosti obce výhradně odpovědné za to, aby smlouvy o zadávání veřejných služeb v přepravě cestujících byly v souladu s nařízením čl. 1370/2007. Poskytnutí dotací z centrálního rozpočtu závisí pouze na dotčené obci, totiž na tom, zda splnila zákonné podmínky při zadávání veřejných přepravních služeb. Z tohoto důvodu obec dluží dotčenému dopravci vždy celou kompenzaci, nezávisle na tom, zda jí stát poskytne dotaci či nikoliv.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 25 Ve věci bylo jako nesporné konstatováno, že mezi žalujícím podnikem a obcí Pomorie byla uzavřena smlouva o provozování služeb veřejné přepravy cestujících a že dopravce smlouvu řádně plnil. Tato smlouva byla uzavřena v souladu s čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 jako „mimořádné opatření“.
- 26 Vnitrostátní právo, totiž § 4 odst. 1 závěrečných ustanovení za avtomobilnitate prevozi (zákon o provozu na pozemních komunikacích), stanoví, že ve státním rozpočtu Bulharské republiky musí být každý rok vyčleněny výdaje na následující: 1. dotace na přepravu cestujících na neziskových autobusových trasách v městském provozu, jakož i v provozu v horských a jiných oblastech na návrh Ministerstva na transporta, informacionnitate tehnologii i saobštienata (ministr dopravy, informačních technologií a komunikace); 2. kompenzaci snížených příjmů z použití přepravních tarifů stanovených pro určité skupiny cestujících v právních předpisech.
- 27 Nariadenie bolo vydané na základe tohoto zákona. Podľa čl. 2 odst. 1 nariadenie jsou prostředky poskytovány až do částky, kterou pro příslušný rok stanoví zákon za daržavnia budget (zákon o státním rozpočtu). Dále čl. 56 odst. 1 stanoví, že dotace jsou poskytovány pouze takovým dopravcům, s nimiž dotčená obec uzavřela smlouvy, které splňují podmínky nařízení č. 1370/2007. V následujících odstavcích jsou stanoveny další požadavky na obsah smluv uzavřených s dopravci.
- 28 Výklad ustanovení vnitrostátního práva, která byla zavedena zákonem o provozu na pozemních komunikacích a uvedeným nariadenie, vede k závěru, že příslušné orgány poskytují dopravcům kompenzace do výše částky, která jim byla na dotčený rok přidělena a poskytnuta ze státního rozpočtu. Navíc byly stanoveny další požadavky na vyúčtování, které dopravci předkládají příslušným orgánům.
- 29 Na druhé straně unijní právo a zejména nařízení č. 1370/2007 žádné takovéto požadavky a omezení ve vztahu k poskytnutí kompenzací provozovatelům veřejných služeb neobsahuje.
- 30 Podle čl. 6 odst. 1 nařízení musí být všechny kompenzace související s obecným pravidlem nebo smlouvou o veřejných službách v souladu s článkem 4, a to bez ohledu na způsob, jakým byla smlouva uzavřena. Jakákoli kompenzace jakékoliv povahy související s přímo uzavřenou smlouvou o veřejných službách podle čl. 5

odst. 2, 4, 5 nebo 6 nebo související s obecným pravidlem musí být rovněž v souladu s přílohou.

- 31 Porovnání vnitrostátních a unijních právních předpisů vede k závěru, že vnitrostátní právo stanoví dodatečné požadavky na poskytnutí kompenzací, totiž že tyto kompenzace jsou pro dotčený rok stanoveny v zákoně o státním rozpočtu a byly poskytnuty příslušnému orgánu. V opačném případě je příslušný orgán nemůže dopravci právoplatně zaplatit, ačkoliv smlouva o veřejných službách byla skutečně splněna.
- 32 Z výše uvedených důvodů je nezbytná odpověď na otázku, zda ustanovení nařízení č. 1370/2007 připouští, aby členský stát prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů nebo interních pravidel stanovil další požadavky a omezení ve vztahu k poskytnutí kompenzace dopravci za splnění závazku veřejné služby.
- 33 Ve smlouvě uzavřené mezi smluvními stranami nejsou stanoveny parametry, podle nichž bude dotace vypočtena. Z tohoto důvodu má obec Pomorie za to, že dotčená smlouva nesplňuje požadavky vnitrostátního práva (naredba; naredba č. 3 ze dne 4. dubna 2005, která platila k datu uzavření dotčené smlouvy, obsahovala podobné ustanovení) ani nařízení č. 1370/2007.
- 34 Podnik tyto argumenty odmítá a tvrdí, že kompenzace je neodvolatelným nárokem dopravce, který řádně poskytl služby. Krom toho byly kompenzace stanoveny dodatečně v souladu s ustanoveními nařízení. Podnik se odvolává na cíle uvedené v nařízení, jakož i na skutečnost, že nařízení nestanoví žádný výslovný zákaz poskytnutí kompenzací pro případ, že smlouvy formálně nesplňují zákonné požadavky.
- 35 Článek 4 nařízení č. 1370/2007 stanoví povinný obsah smluv o veřejných službách a obecných pravidel. Smlouva mezi účastníky původního řízení je smlouvou o veřejných službách, a to i při zohlednění výkladu tohoto pojmu, který je uveden v čl. 2 písm. i) nařízení č. 1370/2007.
- 36 Z tohoto důvodu lze z čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 1370/2007 dovodit, že ve smlouvě mezi stranami musí být stanoveny parametry, na jejichž základě se vypočítá dotace. Je zjevné, že s ohledem na nezbytnost vyhnout se nadměrnému poskytnutí kompenzací dopravcům je v čl. 4 odst. 1 použita spojka „a“ ve vztahu k nezbytnému vymezení těchto parametrů: – [uvádí se] „*smlouvy o veřejných službách a obecná pravidla*“. Toto ustanovení by bylo možné vykládat v tom smyslu, že postačuje, jsou-li parametry, na jejichž základě se vypočítá kompenzace, zakotveny v obecných ustanoveních. Ustanovení naredba, jakož i dřívějšího naredba č. 3 z roku 2005, jsou podle senátu, jemuž byla věc předložena k rozhodnutí, takovými obecnými pravidly.
- 37 Jiným možným výkladem je, že parametry musí být stanoveny nejen v obecných pravidlech, nýbrž také ve smlouvě uzavřené mezi smluvními stranami (jako závazek veřejné služby ve smyslu nařízení).

- 38 Z výše uvedených důvodů považuje soud výklad uvedeného ustanovení nařízení č. 1370/2007 za nezbytný, aby bylo možné správně použít unijní právo při rozhodnutí sporu mezi účastníky řízení. Zejména je zapotřebí odpověď na otázku, zda čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení č. 1370/2007 připouští zaplacení kompenzace dopravci za plnění závazků veřejné služby, jestliže parametry, na jejichž základě se kompenzace vypočítá, nebyly předtím stanoveny ve smlouvě o veřejných službách, nýbrž v obecných pravidlech, a čistý finanční dopad nebo výše dlužné kompenzace byla vypočtena v souladu s postupem stanoveným v nařízení č. 1370/2007.

PRACOVNÍ DOKUMENT