

Zadeva C-390/22**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

14. junij 2022

Predložitveno sodišče:

Okrazhen sad Burgas (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

7. junij 2022

Pritožnica:

Obshtina Pomorie

Nasprotni stranki v postopku:

„Anhialo auto“ OOD

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba zoper sodbo št. 260207 Rayonen sad Pomorie (okrajno sodišče v Pomoriji) z dne 8. novembra 2021, s katero je bilo Obshtina Pomorie (občina Pomorie) naloženo, naj družbi „Anhialo auto“ OOD plača 24.931,60 levov (BGN), ki je del zneska, dolgovanega na podlagi pogodbe z dne 1. novembra 2013, s katero je občina podjetju naročila izvajanje storitve javnega potniškega prevoza.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 1370/2007 država članica lahko z nacionalno zakonodajo ali internimi pravili uvede dodatne zahteve in omejitve v zvezi s plačilom nadomestil prevozniku za izpolnjevanje obveznosti javne službe, ki niso določena v tej uredbi?

2. Ali člen 4(1)(b)(i) Uredbe (ES) št. 1370/2007 dovoljuje, da se prevozniku plača nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne službe, če parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, niso bili predhodno določeni v pogodbi o izvajanju javne službe, ampak v splošnih pravilih, in če je bil neto finančni učinek ali znesek dolgovanega nadomestila določen v skladu s postopkom iz Uredbe (ES) št. 1370/2007?

Zakonodaja in sodna praksa Unije

Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1): Uvodne izjave 5, 9, 27 in 28 ter členi 1, 2, 4 in 6

Nacionalna zakonodaja

Zakon za avtomobilnite prevozi (zakon o prevozih v cestnem prometu): člen 4 končnih določb

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patniceski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patniceski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (uredba o pogojih in postopku za dodelitev sredstev za nadomestilo za nižje prihodke zaradi uporabe tarif za javni cestnega potniški prevoza, ki so v zakonodajnih aktih predvidene za določene skupine potnikov, za subvencioniranje javnega potniškega prevoza na nedonosnih avtobusnih linijah v mestnem prometu in v prometu na hribovitih in drugih območjih ter za izdajo prevoznih dokumentov za opravljanje prevoznih storitev (sprejeta z odlokom Ministerski svet (ministrski svet) št. 163 z dne 29. marca 2015, Darzhaven vestnik [uradni list, v nadaljevanju: DV] št. 51 z dne 7. julija 2015, nazadnje spremenjen v DV št. 18 z dne 4. marca 2022, v nadaljevanju: Naredba): Členi 1, 2, 3, 55 in 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 št. 3 z dne 4. aprila 2005 o pogojih in postopku za dodelitev sredstev za subvencioniranje potniškega prevoza na nedonosnih avtobusnih linijah v mestnem prometu in v prometu na hribovitih in drugih območjih (DV št. 33 z dne 15. aprila 2005, razveljavljena DV št. 57 z dne 28. julija 2015): Člena 1 in 3

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Z odločbo Oblasten upravitel na Oblast Burgas (guverner regije Burgas) z dne 14. avgusta 2013 je bilo izdano soglasje, da župan občine Pomorie za opravljanje storitev avtobusnega prevoza na linijah, ki so opredeljene v odločbi, za največ šest mesecev neposredno sklene pogodbo v smislu člena 5(5) Uredbe št. 1370/2007.
- 2 Na podlagi te odločbe sta občina Pomorie in podjetje „Anhialo auto“ 1. novembra 2013 sklenila pogodbo o opravljanju storitev javnega prevoza za tam navedene avtobusne linije. Ta pogodba je bila v skladu s členom 5(5) Uredbe št. 1370/2007 sklenjena neposredno kot nujni ukrep za premostitev prekinitve storitev javnega potniškega prevoza na navedenih linijah zaradi izteka obstoječih pogodb z izvajalci in hkratnega končanja razpisnega postopka za novo sklenitev pogodb o izvajanju storitev javnega prevoza.
- 3 Člen 2 pogodbe določa, da se pogodba sklene za določen čas do konca postopka, določenega z Zakon za obshtestvenite porachki (zakon o javnem naročanju).
- 4 Člen 5 pogodbe določa, da se naročnik zaveže, da bo plačal sredstva izbranemu ponudniku, če so ta sredstva namenjena subvencioniranju v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo in nadomestilu za brezplačne in cenejše vožnje nekaterih skupin državljanov v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo.
- 5 Pogodba je prenehala veljati 15. januarja 2019 po končanem postopku, ki je bil izveden v skladu z zakonom o javnem naročanju.
- 6 To podjetje meni, da mu občina Pomorie ni plačala 86.497 levov (BGN), kar ustreza subvencijam, ki so mu dolgovane na podlagi pogodbe z dne 1. novembra 2013 in veljavnih predpisov glede prevoznih storitev v mestnem prometu za obdobje od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2018. Pri Rayonen sad Pomorie (okrajno sodišče v Pomoriji) je tožilo na en del tega zneska, in sicer na 24.931,60 levov (BGN).
- 7 To podjetje je pred tem sodiščem trdilo, da je za njegovo izpolnjevanje obveznosti javne službe predvideno nadomestilo v smislu Uredbe št. 1370/2007. Podjetje naj bi med celotnim trajanjem pogodbe predložilo informacije, ki jih zakon zahteva za določitev zneska dolgovanih nadomestil. Neto finančni učinek in znesek nadomestila naj bi bila določena v skladu s postopkom, določenim v Uredbi št. 1370/2007.
- 8 Tožena stranka, občina Pomorie, je tožbi nasprotovala. Trdila je, da se v skladu s členom 56(1) Naredba „subvencije [...] lahko dodelijo samo tistim prevoznim podjetjem, s katerimi je zadevna občina sklenila pogodbe, ki izpolnjujejo pogoje iz Uredbe št. 1370/2007“. Pogodba s tožečo stranko pa naj ne bi izpolnjevala teh pogojev. Poleg tega naj bi Ministerstvo na finansite (ministrstvo za finance) za sporno obdobje odobrilo subvencijo v višini 3690 levov (BGN), ki je bila v celoti izplačana tožečemu podjetju. Ker ni bilo dodatnih subvencij iz centralnega

proračuna v korist občine Pomorie, naj ta tudi ne bi izplačala subvencij prevoznim podjetjem in naj za to ne bi bila odgovorna.

- 9 V postopku ni sporno, da je tožeča stranka opravljala pogodbeno dogovorjene storitve.
- 10 Na podlagi poročila sodnega izvedenca za računovodstvo, pridobljenega med postopkom, je bil za tožečo stranko ugotovljen neto finančni učinek v smislu Uredbe št. 1370/2007 v skladu s pravili, določenimi v Prilogi k tej uredbi, naslovljeni „Pravila o nadomestilih v primerih iz člena 6(1)“, in v skladu s pravili iz člena 55 Naredba. Ugotovljeno je bilo namreč, da neto finančni učinek podjetja za leto 2016 znaša 25.469 levov (BGN), za leto 2017 36.624 levov (BGN) in za leto 2018 23.290 levov (BGN). Iz navedenega poročila je dalje razvidno, da organizacija računovodstva podjetja omogoča natančno porazdelitev stroškov in prihodkov v zvezi s subvencioniranimi dejavnostmi in nesubvencioniranimi dejavnostmi v skladu z zahtevami iz Priloge k Uredbi.
- 11 Rayonen sad (okrajno sodišče) je ugotovilo tudi, da je občina Pomorie v spornem obdobju, za katero tožeča stranka zahteva plačilo nadomestila, podjetju plačala 3690 levov (BGN), kar ustreza skupnemu znesku sredstev, ki so bila dodeljena in izplačana občini Pomorie iz državnega proračuna Republike Bolgarije za subvencije za prevozne storitve v mestnem in medkrajevem prometu.
- 12 Rayonen sad Pomorie (okrajno sodišče v Pomoriji) je navedlo, da Uredba št. 1370/2007 ureja način, kako lahko pristojni organi ukrepajo na področju javnega potniškega prevoza, da bi zagotovili opravljanje storitev splošnega pomena, pri čemer določa tudi pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške, in/ali dodelijo izključne pravice v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb.
- 13 To sodišče je menilo, da je cilj nadomestila nadomestiti neto negativni finančni učinek (izgubo) tako, da se podjetju za javni prevoz povrnejo stroški, povezani z opravljanjem nalog javne službe. Ker je bila pogodba sklenjena leta 2013, je Rayonen sad (okrajno sodišče) ugovor tožene stranke, da tožeči stranki ni bilo treba dodeliti nobene subvencije, ker pogodba ni vsebovala obveznih pogojev iz člena 56(2) Naredba, zavrnilo kot neutemeljen. Naredba naj bi bila namreč sprejeta z odlokom Ministerski svet (ministrski svet) z dne 29. marca 2015, tako da pogodbenih zahtev, ki jih določa, vključno s tem, da morajo vsebovati pravila za nadomestilo, ni mogoče uporabiti za sporno pogodbo.
- 14 Rayonen sad (okrajno sodišče) meni, da je tožeča stranka upravičena do subvencije na podlagi Uredbe št. 1370/2007, ker je dejansko opravljala javno službo, ki je bila predmet sklenjene pogodbe.
- 15 Iz navedenih razlogov in na podlagi poročila izvedenca za [računovodstvo], predloženega v okviru postopka, je navedeno sodišče ugodilo tožbi, ki jo je to podjetje vložilo proti občini Pomorie.

- 16 Občina je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Okrazhen sad Burgas (okrožno sodišče v Burgasu), predložitvenem sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 17 Pritožnica, občina Pomorie, trdi, da ugotovitve prvostopenjskega sodišča v zvezi z veljavnimi materialnopravnimi predpisi niso pravilne.
- 18 Občina pojasnjuje, da pogoje, določene z Naredbo, ureja tudi Uredba št. 1370/2007. Uredba pa naj bi imela od sprejetja (23. oktober 2007) neposreden učinek, tako da naj bi bile zahteve iz njenega člena 4(1) uvedene že leta 2007. Dejstvo, da niso navedene v sporni pogodbi, naj bi kazalo na to, da pravica do dodelitve subvencije ne obstaja in da zato tožba ni utemeljena.
- 19 Občina se sklicuje tudi na člen 5 sklenjene pogodbe, iz katerega sklepa, da njena obveznost izplačila subvencij ni brezpogojna, kot je bilo ugotovljeno v izpodbijani sodbi, ampak je odvisna od spoštovanja zakonskih pogojev.
- 20 Dalje trdi, da ker njen proračun ni bil subvencioniran iz državnega proračuna, prevoznim podjetjem ni bila izplačana nobena subvencija, pri čemer ji ni mogoče očitati te okoliščine. Občina, ki sklepa pogodbe, naj ne bi imela zakonskega pooblastila, da sama določi znesek nadomestil in subvencij, ampak naj bi zgolj namensko razdelila ustrezna, njej dodeljena sredstva.
- 21 Tožeče podjetje (nasprotna stranka v pritožbenem postopku pred predložitvenim sodiščem) meni, da pritožba ni utemeljena.
- 22 Trdi, da je protipravno, če bi se upoštevala neskladnost pogodbe, sklenjene leta 2013, z Naredbo, sprejeto dve leti pozneje, namreč 29. junija 2015. Člen 56(2) Naredba naj bi bil materialnopravne narave in naj torej ne bi imel retroaktivnega učinka. Ker je bila sporna pogodba sklenjena pred začetkom veljavnosti Naredba, naj se zahteve Naredba glede vsebine pogodbe zanjo ne bi uporabljale. Pravica do subvencij naj bi bila odvisna od opravljanja zadevnih storitev javnega potniškega prevoza, to je od dejanske izvedbe zadevne storitve, in ne od obstoja nekaterih elementov v pogodbi.
- 23 To podjetje še trdi, da Uredba št. 1370/2007 ureja nepreklicno pravico javnega prevoznika, in sicer pravico do nadomestila, in da te pravice ni dopustno omejiti ali v celoti odvzeti. Čeprav navedena uredba določa zahteve v zvezi s pogodbami o storitvah javnega potniškega prevoza, naj ne bi vsebovala izrecne prepovedi izplačila nadomestil, če pogodbe ne bi formalno izpolnjevale zahtev. Cilj Uredbe naj bi bil zagotoviti preglednost postopka izračuna nadomestil in preprečiti pretirana nadomestila, nikakor pa ne prikrajšanje prevoznikov za nadomestila, ki jim pripadajo.
- 24 Poleg tega podjetje navaja argumente v tem smislu, da ugovor, da je za izplačilo subvencij odgovorna država, in ne občina, ni utemeljen. V skladu s členom 3(1)

Naredba naj bi bile namreč le občine odgovorne za to, da so pogodbe o izvajanju storitev javnega potniškega prevoza v skladu z Uredbo št. 1370/2007. Dodelitev subvencij iz državnega proračuna naj bi bila odvisna le od zadevne občine, in sicer od tega, ali je izpolnila zakonske pogoje pri sklepanju pogodb o storitvah javnega prevoza. Zato naj bi bila občina vedno dolžna zadevnemu prevoznemu podjetju plačati celotno nadomestilo, ne glede na to, ali ji država dodeli subvencijo ali ne.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 25 V obravnavani zadevi je bilo nesporno ugotovljeno, da je bila med tožečim podjetjem in občino Pomorie sklenjena pogodba o opravljanju storitev javnega potniškega prevoza in da je prevozno podjetje pogodbo pravilno izvajalo. Ta je bila sklenjena kot „nujni ukrep“ v skladu s členom 5(5) Uredbe št. 1370/2007.
- 26 Nacionalno pravo, to je člen 4(1) končnih določb Zakon za avtomobilnite prevozi (zakon o prevozi v cestnem prometu), določa, da mora državni proračun Republike Bolgarije vsako leto predvideti naslednje izdatke: 1. subvencije za potniški promet na nedonosnih avtobusnih linijah v mestnem prometu ter v prometu na hribovitih in drugih območjih na predlog Ministar na transporta, informacionne tehnologije i saobshteniata (minister za promet, informacijske tehnologije in komunikacijo); 2. nadomestilo za nižje prihodke zaradi uporabe prevoznih tarif, ki so v zakonodajnih aktih predvidene za določene skupine potnikov.
- 27 Na podlagi tega zakona je bila sprejeta Naredba. V skladu s členom 2(1) Naredba so zagotovljena sredstva do zneska, ki je za zadevno leto določen z Zakon za darzhavnia byudzhet (zakon o državnem proračunu). Hkrati člen 56(1) določa, da se subvencije dodelijo le prevoznim podjetjem, s katerimi je zadevna občina sklenila pogodbe, ki izpolnjujejo pogoje iz Uredbe št. 1370/2007. V naslednjih odstavkih so določene dodatne zahteve glede vsebine pogodb, sklenjenih s prevozniki.
- 28 Razlaga določb nacionalnega prava, uvedenih z zakonom o prevozi v cestnem prometu in navedeno Naredba, pripelje do ugotovitve, da pristojni organi prevoznim podjetjem priznajo nadomestila v višini zneska, ki jim je bil dodeljen in zagotovljen iz državnega proračuna za zadevno leto. Poleg tega so bile naložene dodatne zahteve glede odgovornosti prevoznih podjetij v razmerju do pristojnih organov.
- 29 Na drugi strani pravo Unije, zlasti Uredba št. 1370/2007, ne določa takih zahtev in omejitev v zvezi s plačilom nadomestil izvajalcem javnih služb.
- 30 V skladu s členom 6(1) Uredbe so vsa nadomestila, povezana s splošnim pravilom ali pogodbo o izvajanju javne službe, ne glede na način sklenitve pogodbe v skladu z določbami člena 4. Vsa nadomestila ne glede na njihovo naravo, povezana s pogodbo o izvajanju javne službe, ki je bila v skladu s členom 5(2),

- (4), (5) ali (6) neposredno sklenjena, ali povezana s splošnim pravilom, so poleg tega v skladu z določbami iz Priloge.
- 31 Primerjava nacionalnih zakonodaj in predpisov Unije pripelje do ugotovitve, da nacionalno pravo določa dodaten pogoj za plačilo nadomestil, in sicer da so bila ta nadomestila določena in dana na voljo pristojnemu organu z zakonom o državnem proračunu za zadevno leto. Sicer jih javni organ ne bi mogel zakonito izplačati prevozniku, čeprav je bila pogodba o izvajanju javne službe dejansko izpolnjena.
 - 32 Iz zgoraj navedenih razlogov je treba odgovoriti na vprašanje, ali v skladu z Uredbo št. 1370/2007 država članica lahko z nacionalno zakonodajo ali internimi pravili uvede dodatne zahteve in omejitve v zvezi s plačilom nadomestil prevozniku za izpolnjevanje obveznosti javne službe.
 - 33 V pogodbi, sklenjeni med strankama, niso določeni parametri, na podlagi katerih se izračuna subvencija. Zato občina Pomorie meni, da sporna pogodba ni v skladu z zahtevami nacionalnega prava (Naredba; Naredba št. 3 z dne 4. aprila 2005, ki je veljala ob sklenitvi sporne pogodbe, je vsebovala podobno določbo) niti z Uredbo št. 1370/2007.
 - 34 Podjetje te trditve zavrača in trdi, da je nadomestilo nepreklicna pravica prevoznika, ki je pravilno opravil storitve. Poleg tega naj bi bilo nadomestilo določeno naknadno v skladu z določbami Uredbe. Sklicuje se na cilje, navedene v Uredbi, in na dejstvo, da Uredba izrecno ne prepoveduje izplačila nadomestil, če pogodbe formalno ne izpolnjujejo zakonskih zahtev.
 - 35 Člen 4 Uredbe št. 1370/2007 določa obvezno vsebino pogodb o izvajanju javne službe in splošnih pravil. Pogodba med strankama v postopku v glavni stvari je pogodba o izvajanju javne službe, tudi ob upoštevanju razlage tega pojma iz člena 2(i) Uredbe št. 1370/2007.
 - 36 Iz člena 4(1)(b)(i) Uredbe št. 1370/2007 je torej mogoče sklepati, da morajo biti v pogodbi, sklenjeni med strankama, navedeni parametri, na podlagi katerih se izračuna subvencija. Očitno je, da je glede na to, da se je nujno izogniti čezmernim nadomestilom v korist prevoznika, v členu 4(1) uporabljen veznik „in“ v zvezi s potrebno zakonsko ureditvijo teh parametrov: – [glasi se] „*pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila*“. To določbo bi bilo mogoče razlagati tako, da zadostuje, da so parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, določeni v splošnih pravilih. Po mnenju senata, ki zadevo obravnava, gre pri določbah Naredba in nekdanje Naredba št. 3 iz leta 2005 za taka splošna pravila.
 - 37 Druga mogoča razlaga je, da je treba parametre opredeliti ne le v splošnih pravilih, ampak tudi v pogodbi, sklenjeni med strankama (kot pogodbo o izvajanju javne službe v smislu Uredbe).
 - 38 Iz zgoraj navedenih razlogov sodišče meni, da je razlaga navedene določbe Uredbe št. 1370/2007 nujna, da bi bilo pravo Unije mogoče pravilno uporabiti pri odločitvi o sporu med strankama. Zlasti je potrebna razlaga v zvezi z vprašanjem,

ali člen 4(1)(b)(i) Uredbe št. 1370/2007 dovoljuje, da se prevozniku plača nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne službe, če parametri, na podlagi katerih se izračuna subvencija, niso bili predhodno določeni v pogodbi o izvajanju javne službe, ampak v splošnih pravilih, in če je bil neto finančni učinek ali znesek dolgovanega nadomestila določen v skladu s postopkom iz Uredbe št. 1370/2007.

DELOVNI DOKUMENT