

Sprawa C-390/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

14 czerwca 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Okrazhen sad Burgas (Bułgaria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 czerwca 2022 r.

Strona wnosząca apelację:

Obshtina Pomorie

Druga strona postępowania apelacyjnego:

„Anhialo auto” OOD

Przedmiot postępowania głównego

Apelacja od wyroku nr 260207 Rayonen sad Pomorie (sądu rejonowego w Pomorie) z dnia 8 listopada 2021 r., na mocy którego Obshtina Pomorie (gmina Pomorie) została zobowiązana do zapłaty na rzecz przedsiębiorstwa „Anhialo auto” OOD kwoty 24 931,60 lewów (BGN), stanowiącej część należności wynikającej z umowy z dnia 1 listopada 2013 r., na mocy której gmina powierzyła temu przedsiębiorstwu wykonywanie usług publicznego transportu pasażerskiego.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii; art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy przepisy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 pozwalają państwu członkowskiemu na wprowadzenie, w drodze przepisów krajowych lub wewnętrznych regulacji, dodatkowych wymogów i ograniczeń w odniesieniu do

zapłaty przewoźnikowi rekompensaty za wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, jeśli te dodatkowe wymogi i ograniczenia nie zostały przewidziane w tym rozporządzeniu?

2) Czy art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 zezwala na zapłacenie przewoźnikowi rekompensaty za wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, jeżeli parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, nie zostały wcześniej ustalone w umowie o świadczenie usług publicznych, lecz zostały ustalone w zasadach ogólnych, a wynik finansowy netto lub kwota należnej rekompensaty zostały określone zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007?

Przepisy i orzecznictwo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1): motywy 5, 9, 27 i 28 oraz art. 1, 2, 4 i 6

Przepisy krajowe

Zakon za avtomobilnite prevozi (ustawa o transporcie drogowym): § 4 przepisów końcowych

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski 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 {rozporządzenie w sprawie warunków i trybu przyznawania środków w celu zrekompensowania zmniejszenia dochodów w związku ze stosowaniem taryf w publicznym drogowym transporcie pasażerskim, przewidzianych dla niektórych kategorii pasażerów w aktach prawnych, na dofinansowanie publicznego transportu pasażerskiego na nierentownych liniach autobusowych w transporcie miejskim i w transporcie na terenach górskich i innych terenach oraz na wydawanie dokumentów przewozowych w celu świadczenia usług transportowych [przyjęte dekretem nr 163 Ministerski savet (rady ministrów) z dnia 29 marca 2015 r., Darzhaven vestnik (dziennik państwowy, zwany dalej „DV”) nr 51 z dnia 7 lipca 2015 r., ostatnio zmienione przez DV nr 18 z dnia 4 marca 2022 r., zwane dalej „Naredba”]}: art. 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 (rozporządzenie

nr 3 z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania środków na dofinansowanie transportu pasażerskiego na nierentownych liniach autobusowych w transporcie miejskim i w transporcie na terenach górskich i innych terenach (DV nr 33 z dnia 15 kwietnia 2005 r., uchylone DV nr 57 z dnia 28 lipca 2015 r.): art. 1 i 3

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Decyzją Oblasten upravitel na Oblast Burgas (gubernatora regionu Burgas) z dnia 14 sierpnia 2013 r. udzielono zgody burmistrzowi gminy Pomorie na bezpośrednie udzielanie zamówień na świadczenie usług transportu autobusowego na trasach określonych w decyzji na okres maksymalnie sześciu miesięcy w rozumieniu art. 5 ust. 5 rozporządzenia nr 1370/2007.
- 2 Na podstawie tej decyzji w dniu 1 listopada 2013 r. pomiędzy gminą Pomorie a przedsiębiorstwem „Anhialo auto” została zawarta umowa o świadczenie usług transportu publicznego dla opisanych linii autobusowych. Umowa została zawarta w trybie bezpośredniego udzielenia zamówienia zgodnie z art. 5 ust. 5 rozporządzenia nr 1370/2007 jako środek nadzwyczajny, mający na celu przewyciężenie zakłócenia w świadczeniu publicznych usług transportu pasażerskiego na wyżej wymienionych trasach, spowodowanego wygaśnięciem dotychczasowych umów z wykonawcami i jednoczesnym zakończeniem procedury przetargowej na ponowne zamówienie usług transportu publicznego.
- 3 Artykuł 2 umowy stanowi, że umowa jest zawarta na okres do zakończenia postępowania w trybie Zakon za obshtestvenite porachki (ustawy o zamówieniach publicznych).
- 4 Artykuł 5 umowy stanowi, że zamawiający zobowiązuje się do przekazania wykonawcy środków, jeżeli takie są przewidziane na dofinansowanie zgodnie z obowiązującym prawem krajowym oraz na rekompensatę za bezpłatne i ulgowe przejazdy dla niektórych kategorii obywateli zgodnie z obowiązującym prawem krajowym.
- 5 Umowa została rozwiązana w dniu 15 stycznia 2019 r. po zakończeniu postępowania przeprowadzonego zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych.
- 6 Przedsiębiorstwo uważa, że gmina Pomorie nie wypłaciła mu kwoty 86 497 lewów (BGN) odpowiadającej dotacjom należnym mu na podstawie umowy z dnia 1 listopada 2013 r. oraz obowiązujących przepisów dotyczących usług transportu miejskiego za okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. Przedsiębiorstwo złożyło pozew o część tej kwoty, a mianowicie o 24 931,60 lewów (BGN), w Rayonen sad Pomorie (sądzie rejonowym w Pomorie).
- 7 Przed tym sądem przedsiębiorstwo podnosiło, że za wypełnianie przez nie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych została przewidziana rekompensata w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007. Przez cały okres

obowiązywania umowy przedsiębiorstwo dostarczało informacji wymaganych przez prawo w celu określenia kwoty należnej rekompensaty. Wynik finansowy netto oraz kwota rekompensaty zostały, zdaniem tego przedsiębiorstwa, ustalone zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu nr 1370/2007.

- 8 Pozwana gmina Pomorie wniosła o oddalenie pozwu. Podnosiła, że zgodnie z art. 56 ust. 1 Naredba „dotacje [...] udzielane [są] wyłącznie przewoźnikom, z którymi dana gmina zawarła umowy spełniające warunki rozporządzenia nr 1370/2007”. Tymczasem umowa zawarta z powódką nie spełnia tych warunków. Ponadto, Ministerstwo na finansite (ministerstwo finansów) przyznało za przedmiotowy okres dotację w wysokości 3690 lewów (BGN), która została w całości przekazana wnoszącemu pozew przedsiębiorstwu. Ze względu na to, że gmina Pomorie nie otrzymała już żadnego dalszego dofinansowania z budżetu centralnego, nie przekazała ona również żadnych dotacji przewoźnikom i nie była za nie odpowiedzialna.
- 9 Bezsporne w postępowaniu jest to, że powodowe przedsiębiorstwo wykonało określone w umowie usługi.
- 10 Na podstawie przeprowadzonej w postępowaniu opinii biegłego sądowego z zakresu księgowości wynik finansowy netto dla powódki w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007 został ustalony zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia („Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1”) oraz zasadami określonymi w art. 55 Naredba. W rzeczywistości zostało stwierdzone, że wynik finansowy netto przedsiębiorstwa wyniósł 25 469 lewów (BGN) w roku 2016, 36 624 lewów (BGN) w roku 2017 i 23 290 lewów (BGN) w roku 2018. Z opinii wynika również, że organizacja księgowości przedsiębiorstwa pozwala na dokładną alokację kosztów i przychodów w odniesieniu do działalności dofinansowywanej i niedofinansowywanej zgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika do rozporządzenia.
- 11 Rayonen sad (sąd rejonowy) ustalił ponadto, że w spornym okresie, za który powódka domaga się zapłaty rekompensaty, gmina Pomorie wypłaciła temu przedsiębiorstwu kwotę w wysokości 3690 lewów (BGN), która odpowiada całkowitej kwocie środków przyznanych i wypłaconych gminie Pomorie z budżetu centralnego Republiki Bułgarii na dotacje do usług transportu miejskiego i międzydzielnicowego.
- 12 Rayonen sad Pomorie (sąd rejonowy w Pomorie) stwierdził, że rozporządzenie nr 1370/2007 reguluje sposób, w jaki właściwe organy mogą działać w dziedzinie publicznego transportu pasażerskiego w celu zapewnienia świadczenia usług w interesie ogólnym, a przy tym ustalił również, na jakich warunkach właściwe organy, nakładając na podmioty świadczące usługi publiczne zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub udzielając odpowiednich zamówień mogą rekompensować tym podmiotom koszty ponoszone przez nie w związku

z wypełnianiem zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub przyznawać im wyłączne prawa w zamian za wypełnianie takiego zobowiązania.

- 13 Sąd ten stwierdził, że celem rekompensaty było zrównoważenie ujemnego wyniku finansowego netto (straty) poprzez zwrot przewoźnikowi publicznemu kosztów świadczenia usługi publicznej. Ze względu na to, że umowa została zawarta w 2013 r., Rayonen sad (sąd rejonowy) uznał, że zarzut pozwanego, iż powódce nie należy się dotacja, gdyż umowa nie zawierała obligatoryjnych warunków, o których mowa w art. 56 ust. 2 Naredba, był nietrafny. Naredba została faktycznie przyjęta dekretem Ministerski savet (rady ministrów) w dniu 29 marca 2015 r., zatem określone w niej wymogi dla umów, w tym wymóg zawarcia w nich reguł dotyczących rekompensaty, nie mogły mieć zastosowania do spornej umowy.
- 14 Zdaniem Rayonen sad (sądu rejonowego), powódce przysługuje dotacja na podstawie rozporządzenia nr 1370/2007, ponieważ faktycznie świadczyła usługi publiczne, które były przedmiotem zawartej umowy.
- 15 Z przedstawionych powodów i na podstawie przeprowadzonej w postępowaniu opinii biegłego sądowego [z zakresu księgowości], wspomniany sąd uwzględnił powództwo przedsiębiorstwa przeciwko gminie Pomorie.
- 16 Gmina wniosła apelację od tego wyroku do Okrazhen sad Burgas (sąd okręgowy w Burgas), sądu odsyłającego.

Istotne argumenty stron postępowania głównego

- 17 Wnosząca apelację gmina Pomorie podnosi, że wnioski sądu pierwszej instancji dotyczące mających zastosowanie przepisów materialnych są nieprawidłowe.
- 18 Gmina twierdzi, że warunki określone w Naredba są również uregulowane w rozporządzeniu nr 1370/2007. Z kolei rozporządzenie to ma bezpośredni skutek od momentu jego przyjęcia (23 października 2007 r.), a więc wymogi wynikające z art. 4 ust. 1 zostały wprowadzone już w 2007 r. Fakt, że nie zostały one ujęte w spornej umowie przemawia za tym, że roszczenie o przyznanie dotacji nie przysługuje, a tym samym, że powództwo jest bezzasadne.
- 19 Gmina powołuje się także na art. 5 zawartej umowy, z którego wywodzi, że jej obowiązek przekazywania dotacji nie jest bezwarunkowy, jak przyjęto w zaskarżonym wyroku, lecz uzależniony od spełnienia ustawowych warunków.
- 20 Gmina podnosi również, że z uwagi na brak dofinansowania jej budżetu z budżetu centralnego nie wypłacono dotacji dla przewoźników, choć nie można jej postawić zarzutu z powodu tej okoliczności. Gmina udzielająca zamówienia nie ma prawnego umocowania do samodzielnego ustalania wysokości rekompensaty i dotacji, a jedynie rozdziela odpowiednie środki przyznane jej na określony cel.

- 21 Składające pozew przedsiębiorstwo (pozwany w postępowaniu apelacyjnym przed sądem odsyłającym) uważa, że apelacja jest bezzasadna.
- 22 Przedsiębiorstwo to podnosi, że niezgodne z prawem jest uwzględnienie niespójności zawartej w 2013 r. umowy z Naredba, która została wydana dwa lata później, a mianowicie w dniu 29 czerwca 2015 r. Artykuł 56 ust. 2 Naredba ma charakter materialno-prawny, a zatem nie działa wstecz. Ze względu na to, że przedmiotowa umowa została zawarta przed wejściem w życie Naredba, nie mogły mieć do niej zastosowania wymogi Naredba dotyczące treści tej umowy. Roszczenie o dotacje zależało od świadczenia odpowiednich usług publicznego transportu pasażerskiego, tj. od faktycznego świadczenia danej usługi, a nie od istnienia określonych elementów w umowie.
- 23 Przedsiębiorstwo twierdzi ponadto, że rozporządzenie nr 1370/2007 reguluje nieodwołalne prawo przewoźnika publicznego, a mianowicie prawo do rekompensaty, i że niedopuszczalne jest ograniczenie lub całkowita zmiana tego prawa. Chociaż rozporządzenie to określa wymogi dotyczące umów o zamówienie publicznych usług transportu pasażerskiego, nie zawiera ono wyraźnego zakazu zapłaty rekompensaty w przypadku, gdy umowy formalnie nie spełniają tych wymogów. Celem rozporządzenia jest, zdaniem przedsiębiorstwa, zapewnienie przejrzystości procedury obliczania rekompensaty i uniknięcie nadmiernej rekompensaty, ale w żadnym wypadku nie pozbawienie przewoźników przysługujących im rekompensat.
- 24 Ponadto przedsiębiorstwo to przedstawia argumenty za tym, że zarzut, iż za zapłatę dotacji odpowiada państwo, a nie gmina, jest bezzasadny. Przedsiębiorstwo to podnosi, że w rzeczywistości, zgodnie z art. 3 ust. 1 Naredba, tylko gminy są odpowiedzialne za zapewnienie, by umowy dotyczące udzielenia zamówienia na publiczne usługi transportu pasażerskiego były zgodne z rozporządzeniem nr 1370/2007. Przyznanie dotacji z budżetu centralnego zależy tylko od danej gminy, a mianowicie od tego, czy spełniła ona wymogi prawne przy zamawianiu usług transportu publicznego. W związku z tym gmina jest zawsze zobowiązana do zapłaty pełnej rekompensaty danemu przewoźnikowi, niezależnie od tego, czy państwo przyznaje gminie dofinansowanie, czy też nie.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 25 W sprawie ustalono jako bezsporne, że pomiędzy powodowym przedsiębiorstwem a gminą Pomorie została zawarta umowa o świadczenie publicznych usług transportu pasażerskiego oraz że przewoźnik należycie wykonał umowę. Ta ostatnia została zawarta jako „środek nadzwyczajny” zgodnie z art. 5 ust. 5 rozporządzenia nr 1370/2007.
- 26 W prawie krajowym, a mianowicie w § 4 ust. 1 przepisów końcowych Zakon za avtomobilnite prevozi (ustawy o transporcie drogowym), uregulowano, że w budżecie państwa Republiki Bułgarii co roku przewiduje się wydatki na: 1. dofinansowanie transportu pasażerskiego na nierentownych liniach autobusowych

w transporcie miejskim i w transporcie na terenach górskich i innych terenach na wniosek Ministar na transporta, informatsionnitate technologii i saobshteniata (ministra transportu, technologii informacyjnych i komunikacji); 2. rekompensatę za zmniejszenie dochodów w związku ze stosowaniem taryf przewozowych przewidzianych dla niektórych kategorii pasażerów w aktach prawnych.

- 27 Na podstawie tej ustawy uchwalono Naredba. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Naredba, środki są udostępniane do wysokości określonej w Zakon za darzhavnia byudzhnet (ustawie o budżecie państwa) na dany rok. Jednocześnie art. 56 ust. 1 stanowi, że dotacje przyznawane są wyłącznie tym przewoźnikom, z którymi dana gmina zawarła umowy spełniające warunki rozporządzenia nr 1370/2007. W kolejnych ustępach określono dodatkowe wymogi dotyczące treści umów zawieranych z przewoźnikami.
- 28 Wykładnia przepisów prawa krajowego wprowadzonych ustawą o transporcie drogowym oraz wspomnianą Naredba prowadzi do wniosku, że właściwe organy przyznają przewoźnikom rekompensaty do wysokości kwoty przyznanej i udostępnionej im z budżetu państwa na dany rok. Ponadto ustanowiono dodatkowe wymogi dotyczące sprawozdawczości przewoźników wobec właściwych organów.
- 29 Z drugiej strony prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 1370/2007, nie przewiduje takich wymogów i ograniczeń w odniesieniu do zapłaty rekompensaty dla podmiotów świadczących usługi publiczne.
- 30 Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia każda rekompensata wynikająca z zasady ogólnej lub z umowy o świadczenie usług publicznych musi być zgodna z przepisami określonymi w art. 4, bez względu na sposób udzielenia zamówienia. Każda rekompensata, bez względu na jej charakter, wynikająca z umowy zawartej w następstwie udzielonego bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zgodnie z art. 5 ust. 2, 4, 5 lub 6 lub wynikająca z zasady ogólnej musi ponadto być zgodna z przepisami określonymi w załączniku.
- 31 Porównanie przepisów krajowych i przepisów prawa Unii prowadzi do wniosku, że prawo krajowe przewiduje dodatkowy warunek zapłaty rekompensaty, a mianowicie, że została ona ustalona w ustawie o budżecie państwa na dany rok i udostępniona właściwemu organowi. W przeciwnym razie organ ten nie mógłby zgodnie z prawem zapłacić jej przewoźnikowi, mimo że umowa o świadczenie usług publicznych została faktycznie zrealizowana.
- 32 Z przedstawionych powyżej powodów należy odpowiedzieć na pytanie, czy przepisy rozporządzenia nr 1370/2007 pozwalają państwu członkowskiemu na wprowadzenie, w drodze przepisów krajowych lub regulacji wewnętrznych, dodatkowych wymogów i ograniczeń w odniesieniu do zapłaty rekompensaty na rzecz przewoźnika za wypełnienie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

- 33 Umowa zawarta między stronami nie określa parametrów, na podstawie których obliczana jest dotacja. Z tego powodu gmina Pomorie uważa, że sporna umowa nie spełnia ani wymogów prawa krajowego (Naredba; Naredba nr 3 z dnia 4 kwietnia 2005 r., która obowiązywała w momencie zawarcia spornej umowy, zawierała podobny przepis) ani rozporządzenia nr 1370/2007.
- 34 Przedsiębiorstwo odrzuca te argumenty i podnosi, że wypłata rekompensaty jest nieodwołalnym prawem przewoźnika, który należycie wykonał usługi. Twierdzi ono także, iż w późniejszym okresie rekompensata została ustalona zgodnie z przepisami rozporządzenia. Przedsiębiorstwo powołuje się na cele określone w rozporządzeniu oraz na fakt, że rozporządzenie nie zakazuje wprost zapłaty rekompensaty w przypadku, gdy umowy formalnie nie spełniają wymogów prawnych.
- 35 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1370/2007 reguluje obowiązkową treść umów o świadczenie usług publicznych oraz zasad ogólnych. Umowa zawarta między stronami postępowania głównego stanowi umowę o świadczenie usług publicznych, również przy uwzględnieniu wykładni tego pojęcia zawartej w art. 2 lit. i) rozporządzenia nr 1370/2007.
- 36 Z art. 4 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 1370/2007 wynika zatem, że umowa między stronami musi określać parametry, według których obliczana jest dotacja. Jest oczywiste, że ze względu na konieczność unikania nadmiernych rekompensat dla przewoźnika, w art. 4 ust. 1 użyto spójnika „oraz” w odniesieniu do koniecznej regulacji tych parametrów: – [przepis ten brzmi] „*umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne*”. Przepis ten mógłby być interpretowany w ten sposób, że wystarczy, aby parametry, według których oblicza się rekompensaty, zostały określone w zasadach ogólnych. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie takimi ogólnymi zasadami są przepisy Naredba i poprzedniej Naredba nr 3 z 2005 r.
- 37 Inna możliwa interpretacja jest taka, że parametry muszą być określone nie tylko w zasadach ogólnych, ale także w umowie zawartej między stronami (jako umowie o świadczenie usług publicznych w rozumieniu rozporządzenia).
- 38 Z powyższych względów sąd uznał, że wykładnia ww. przepisu rozporządzenia nr 1370/2007 jest konieczna dla prawidłowego stosowania prawa Unii przy rozstrzyganiu sporu między stronami. W szczególności wymaga wykładni kwestia, czy art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007 zezwala na zapłacenie przewoźnikowi rekompensaty za wypełnienie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, w przypadku gdy parametry, na podstawie których obliczana jest dotacja, nie zostały wcześniej ustalone w umowie o świadczenie usług publicznych, lecz zostały ustalone w zasadach ogólnych, a wynik finansowy netto lub kwota należnej rekompensaty zostały określone zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu nr 1370/2007.