

**Predmet C-684/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

15. studenoga 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Administratīvā rajona tiesa (Latvija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

15. studenoga 2023.

**Tužitelj:**

SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss

**Tuženici:**

Iepirkumu uzraudzības birojs

VSIA Autotransporta direkcija

**Predmet glavnog postupka**

Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija) odlučuje o tužbi u upravnom sporu koju je podnijelo društvo SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss i u kojoj se zahtijeva utvrđenje nezakonitosti odluke Iepirkumu uzraudzības birojsa (Ured za nadzor javne nabave, Latvija) u dijelu koji se odnosi na grupu u postupku javne nabave „za dodjelu prava na pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u prometnoj mreži od regionalne važnosti” koja se odnosi na grad Ventspils, s obzirom na to da je društvu PSIA Ventspils reiss (koje je u tom postupku javne nabave bilo uspješni ponuditelj), kao unutaršnjem operatoru, dodijeljeno pravo na sudjelovanje u navedenom postupku javne nabave.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud), u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, traži od Suda Europske unije da u prethodnom postupku protumači članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe (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) br. 1107/70 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1370/2007), u vezi s njezinim člankom 5. stavkom 3.

### **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 5. Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da, u okviru postupka javne nabave na koji se odnosi stavak 3. tog članka, treba provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 2. točki (c) tog članka, koji se odnose na sudjelovanje unutarnjeg operatora u postupku javne nabave?

2. U slučaju potvrđnog odgovora na prvo prethodno pitanje, treba li članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da je javni naručitelj, kad odlučuje o dodjeli ugovora, obvezan provjeriti jesu li u trenutku podnošenja ponude ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u toj odredbi, uzimajući u obzir čak i okolnosti koje su nastale nakon podnošenja ponude koje mogu utjecati na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima?

3. U slučaju potvrđnog odgovora na prvo prethodno pitanje, treba li članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da produljenje roka za izvršenje ranije sklopljenog ugovora o pružanju usluge treba smatrati drugim ugovorom o javnoj usluzi koji je izravno dodijeljen u smislu te odredbe?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Uvodna izjava 18. te članak 5. stavci 2., 3. i 5. Uredbe br. 1370/2007

### **Sudska praksa Suda**

Presude Suda:

Presuda od 6. listopada 2021., *Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799)

Presuda od 21. ožujka 2019., *Mobit i Autolinee Toscane* (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237)

Presuda od 22. prosinca 2010., *Mercredi* (C-497/10 PPU, EU:C:2010:829)

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Članak 8. *Sabiedriskā transporta pakalpojumu likumsa* (Zakon o uslugama javnog prijevoza), u kojem se utvrđuju pravila o organizaciji postupka javne nabave za pružanje usluga javnog prijevoza.

Članak 2. Publisko iepirkumu likumsa (Zakon o javnoj nabavi), u kojem se utvrđuju ciljevi javne nabave.

### Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Javni naručitelj, društvo VSIA Autotransporta direkcija odgovorno za organizaciju usluga javnog prijevoza u Latviji, pokrenuo je 19. svibnja 2021. otvoreni postupak javne nabave „za dodjelu prava na pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u prometnoj mreži od regionalne važnosti” (u daljnjem tekstu također: javna nabava), u kojem je ponude trebalo podnijeti do 30. kolovoza 2021.
- 2 Tužitelj, društvo Latvijas Sabiedriskais Autobuss, podnio je ponudu koja je, međutim, odbijena na temelju odluke javnog naručitelja od 7. prosinca 2022. te je ugovor dodijeljen društvu PSIA Ventspils reiss.
- 3 PSIA Ventspils reiss je gradsko društvo čiji je kapital u 100 % vlasništvu gradske uprave državnog grada (valstspilsēta) Ventspilsa. Stoga treba smatrati da je društvo PSIA Ventspils reiss unutarnji operator u smislu Uredbe br. 1370/2007.
- 4 Gradska uprava grada Ventspilsa sklopila je 13. siječnja 2012. s društvom PSIA Ventspils reiss ugovor za pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u gradu Ventspilsu do 31. prosinca 2023.
- 5 S obzirom na postupak javne nabave koji je javni naručitelj pokrenuo 27. rujna 2019., gradska uprava odlučila je skratiti trajanje ugovora o javnim uslugama koji je ranije sklopljen s društvom PSIA Ventspils reiss do 30. rujna 2021. te organizirati postupak javne nabave za dodjelu prava na pružanje usluga gradskog javnog prijevoza. Isto tako, u ugovoru je utvrđeno da se trajanje ugovora može produžiti ako se zbog razloga koji su izvan kontrole javnog naručitelja pokrenuti postupak javne nabave ne može okončati na zadovoljavajući način, nije moguće pravodobno sklopiti ugovor ili ako dođe do prekida usluga ili postoji neposredni rizik nastanka takve situacije, u skladu s člankom 5. stavkom 5. Uredbe br. 1370/2007.
- 6 Gradska uprava grada Ventspilsa pokrenula je 31. ožujka 2021. postupak javne nabave za „pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u gradu Ventspilsu” koji je prekinut 10. rujna 2021. na temelju odluke nadzornog tijela i zbog potrebe za izmjenom dokumentacije za nadmetanje.
- 7 Budući da je postupak javne nabave produžen, navedena gradska uprava odlučila je 2. rujna 2021. produžiti trajanje ugovora o javnim uslugama koji je ranije sklopljen s društvom PSIA Ventspils reiss do sklapanja novog ugovora ili do 30. rujna 2022., ovisno o tome koja od te dvije okolnosti nastupi ranije. Produženje ugovora opravdalo se pozivanjem na članak 5. stavak 5. Uredbe br. 1370/2007.

- 8 Gradska uprava pokrenula je 19. rujna 2021. novi postupak javne nabave za „pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u gradu Ventspilsu” koji je prekinut 1. lipnja 2023. na temelju odluke nadzornog tijela i zbog potrebe za otklanjanjem nedosljednosti u dokumentaciji za nadmetanje.
- 9 Stoga je gradska uprava 22. rujna 2022. odlučila, na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007, ponovno produljiti trajanje ugovora o javnim uslugama koji je ranije sklopljen s društvom PSIA Ventspils reiss do sklapanja novog ugovora ili do 30. rujna 2023., ovisno o tome koja od te dvije okolnosti nastupi ranije.
- 10 Tužitelj je pobijao odluku javnog naručitelja pred Uredom za nadzor javne nabave (u daljnjem tekstu: Ured), kao hijerarhijski nadređenim tijelom javne vlasti koje nadzire postupke javne nabave.
- 11 Među ostalim, tužitelj dovodi u pitanje sudjelovanje uspješnog ponuditelja, kao unutarnjeg operatora, u postupku javne nabave.
- 12 Odlukom Ureda od 6. veljače 2023. potvrđena je odluka javnog naručitelja.
- 13 Tužitelj je pred Administratīvā rajona tiesom (Općinski upravni sud) pobijao odluku Ureda pri čemu je, među ostalim, zadržao svoje stajalište da je društvo PSIA Ventspils reiss trebalo biti isključeno iz sudjelovanja u postupku javne nabave.

#### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 14 Prema tužiteljevu mišljenju, javni naručitelj bio je obvezan isključiti uspješnog ponuditelja, društvo PSIA Ventspils reiss, iz sudjelovanja u postupku javne nabave, s obzirom na to da se, prema njegovu shvaćanju, nije poštovao rok utvrđen u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007, nakon čijeg isteka unutarnji operator ima pravo sudjelovati u drugim postupcima javne nabave.
- 15 Tužitelj tvrdi da su tijela javne vlasti pogrešno protumačila odredbe Uredbe br. 1370/2007 jer nisu uzela u obzir da je produljeno trajanje dodijeljenog ugovora koji su sklopili društvo PSIA Ventspils reiss i gradska uprava, što je u biti jednako sklapanju novog izravno dodijeljenog ugovora.
- 16 Isto tako, prema tužiteljevu mišljenju, kako bi osigurala da društvo PSIA Ventspils reiss može sudjelovati u postupku javne nabave koji je organizirao javni naručitelj, gradska uprava prvotno je odlučila skratiti trajanje ugovora, iako ga je kasnije nekoliko puta produljivala. Smatra da je takvo ponašanje samo po sebi protivno cilju odredbi Uredbe br. 1370/2007 da se smanji narušavanje tržišnog natjecanja do kojeg bi došlo kad bi se tim pružateljima usluga dopustilo da sudjeluju u postupcima javne nabave i kad bi se pružanje usluga javnog prijevoza organiziralo izvan područja grada o kojem je riječ.

- 17 Osim toga, tužitelj postavlja pitanje je li općenito gradska uprava imala ovlast odlučivati o produljenju trajanja ugovora, uzimajući u obzir da se u pravilu ne može smatrati da je postupak javne nabave koji se produljuje (ili je odgođen) izvanredna mjera u smislu članka 5 stavka 5 Uredbe br. 1370/2007.
- 18 Tužitelj je na raspravi ponovno potvrdio svoju tužbu na temelju u njoj iznesenih tvrdnji. Tužitelj ne osporava da se u trenutku podnošenja ponude poštovao rok od dvije godine koji je utvrđen u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007. Međutim, prema njegovu mišljenju, tu je činjenicu trebalo ponovno provjeriti u trenutku donošenja odluke o dodjeli ugovora kako bi se izbjegla bilo kakva zlouporaba tog prava. U ovom predmetu, u trenutku donošenja odluke ugovor je produljen do 30. rujna 2023., čime se u odnosu na trenutak podnošenja ponude rok od dvije godine utvrđen u navedenoj odredbi Uredbe premašuje za jedan mjesec.
- 19 Suprotno tomu, Ured i javni naručitelj smatraju da u ovom slučaju nije povrijeđeno načelo poštenog tržišnog natjecanja. Konkretno, tvrde da će izvršavanje ugovora sklopljenog kao posljedica postupka javne nabave početi tek 1. srpnja 2024. tako da društvo PSIA Ventspils reiss neće istodobno primati naknadu za izvršenje izravno sklopljenog ugovora i za izvršenje ugovora sklopljenog u okviru postupka javne nabave.
- 20 Prema mišljenju Ureda, na dan isteka roka za dostavu ponuda koji je utvrđen u postupku javne nabave, odnosno 30. kolovoza 2021., bili su ispunjeni svi preduvjeti utvrđeni u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007 za sudjelovanje unutarnjeg operatora u drugim postupcima javne nabave. Iako je 2. rujna 2021. i 22. rujna 2022. gradska uprava odlučila produljiti trajanje ugovora o javnim uslugama sklopljenog s društvom PSIA Ventspils reiss ukupno do 30. rujna 2023., to je učinjeno kako bi se osigurao nastavak pružanja usluge javnog prijevoza na administrativnom području grada na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007. Osim toga, pitanje nezakonitosti državne ili gradske potpore treba ocijeniti u kontekstu odluka koje je donijela gradska uprava i ugovora koje je ona sklopila, a ne u kontekstu otvorenog i transparentnog postupka javne nabave koji je organizirao javni naručitelj.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 21 U ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev u okviru ispitivanja postupka javne nabave o kojem je riječ treba primijeniti članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe br. 1370/2007, u vezi s njezinim člankom 5. stavkom 3., odnosno odredbe koje Sud Europske unije još nije tumačio zajedno.
- 22 Iako se u presudi Suda u spojenim predmetima C-350/17 i C-351/17, Mobit i Autolinee Toscane, smatralo da članak 5. Uredbe br. 1370/2007 uopće nije primjenjiv, u mišljenju nezavisnog odvjetnika u tom predmetu se pak tvrdi da nepoštovanje zahtjeva zemljopisnog ograničavanja koji je utvrđen u članku 5. stavku 2. točki (b) Uredbe ne može imati nikakav utjecaj na postupak sklapanja u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe. Navedeno se mišljenje temelji, kao prvo, na

okolnosti da je zahtjev ograničavanja predviđen u članku 5. stavku 2. Uredbe br. 1370/2007, kojim se uređuju izravna sklapanja, a ne u članku 5. stavku 3. te uredbe, koji se odnosi na sklapanja na temelju poziva na nadmetanje. Kao drugo, to tumačenje proizlazi iz sadržaja članka 5. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1370/2007, i osobito iz izraza „uvjet primjene ovog stavka jest da”, iz kojeg izričito proizlazi da je zahtjev ograničavanja djelatnosti unutarnjeg operatora uvjet valjanosti postupaka izravnog sklapanja. Kao treće, iz teksta druge rečenice članka 5. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 također proizlazi da nije dozvoljeno isključenje operatora s kojima je izravno sklopljen ugovor jer se njime izričito zahtijeva da taj postupak bude „otvoren za sve operat[o]re”. U tom se pogledu naglašava da članak 5. stavak 3. te uredbe, koji se odnosi na postupke sklapanja na temelju poziva na nadmetanje, ne sadržava ni upućivanja na zahtjev ograničavanja utvrđen u članku 5. stavku 2. točki (b) navedene uredbe, ni sličan zahtjev. Kao četvrto, takvo tumačenje u skladu je s jednim od ciljeva postavljenih u Uredbi br. 1370/2007, odnosno povećanjem broja provedbi postupaka nadmetanja za sklapanje ugovora o uslugama javnog prijevoza. S obzirom na prethodno navedeno, zaključuje se da bi nepoštovanje članka 5. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1370/2007 moglo dovesti u pitanje valjanost izravnog sklapanja s tim poduzetnikom ili poduzetnikom pod čijim je nadzorom.

- 23 Navedeno se mišljenje nezavisnog odvjetnika može ekstrapolirati i na primjenu članka 5. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 1370/2007 jer se zaključuje da nepoštovanje uvjeta utvrđenih u navedenoj odredbi uopće ne može utjecati na postupak javne nabave u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe.
- 24 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je u okviru postupka javne nabave važno provjeriti poštuju li se ograničenja utvrđena u članku 5. stavku 2. točkama (b) i (c) Uredbe br. 1370/2007.
- 25 Konkretno, iz uvodne izjave 18. Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da izravno sklapanje ugovora o uslugama javnog prijevoza mora biti pod strogim nadzorom da bi se osigurala jednaka pravila natjecanja za sve. Treba smatrati da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama gospodarska prednost kojoj ne mogu težiti poduzetnici u uobičajenim tržišnim uvjetima, a tomu je tako jer ta prednost i na temelju nje isplaćeni iznosi imaju očit učinak na tržišno natjecanje. Stoga se člankom 5. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 unutarnjim operatorima zabranjuje sudjelovanje u drugim postupcima javne nabave izvan područja nadležnog tijela javne vlasti. Istodobno, kako bi se potaknulo otvaranje tržišta usluga javnog prijevoza, u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007 utvrđuje se iznimka od navedene zabrane ako je ispunjen niz uvjeta koji imaju za cilj udaljiti se od pružanja usluga na temelju izravnog sklapanja. Odluke koje se odnose na buduću organizaciju gospodarskih djelatnosti unutarnjeg operatora utječu na cijenu koju nudi ponuditelj tako da sud koji je uputio zahtjev smatra da je ključno da se u okviru postupka javne nabave provjeri ispunjenost uvjeta uključenih u članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe br. 1370/2007 kako bi se osigurali isti uvjeti tržišnog natjecanja.

- 26 S obzirom na prethodno navedeno, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda Europske unije da pojasni treba li u okviru postupaka javne nabave koji su uređeni člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 provjeriti ispunjenost uvjeta utvrđenih u stavku 2. točki (c) navedenog članka kako bi unutarnji operator mogao sudjelovati u javnoj nabavi.
- 27 U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev treba primijeniti uvjete utvrđene u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007.
- 28 Iz navedene odredbe proizlazi da unutarnji operator može sudjelovati u otvorenom postupku javne nabave ako su istodobno ispunjeni sljedeći uvjeti: 1. može sudjelovati u razdoblju od najviše dvije godine prije isteka njegovog izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama; 2. mora biti donesena konačna odluka da se usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom unutarnjeg operatora podvrgnu pravednom konkurentnom javnom nadmetanju; 3. da unutarnji operator nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama.
- 29 U ovom je predmetu važno pojasniti u kojem trenutku moraju biti ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007 kako bi unutarnji operator mogao sudjelovati u javnoj nabavi.
- 30 Uzimajući u obzir da se ponudom koju je dostavio ponuditelj potvrđuje njegovo sudjelovanje u postupku javne nabave i da odluke koje se odnose na buduću organizaciju gospodarskih djelatnosti unutarnjeg operatora utječu na cijenu koju nudi ponuditelj, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, logično je zaključiti da uvjeti o kojima je riječ trebaju biti ispunjeni u trenutku podnošenja ponude.
- 31 Međutim, činjenične okolnosti ovog predmeta dokazuju da se nakon dostave ponude situacija može promijeniti. U ovom je predmetu trajanje izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama produljeno nekoliko puta na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007 pa je premašen predviđeni ukupni rok od dvije godine ako se računa od dana dostave ponude. Ključno je pojasniti je li u trenutku dodjele ugovora javni naručitelj trebao provjeriti jesu li uvjeti iz članka 5. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 1370/2007 i dalje bili ispunjeni u trenutku podnošenja ponude te, u slučaju utvrđenja nepoštovanja roka od dvije godine, je li trebao isključiti unutarnjeg operatora iz postupka javne nabave. Prema mišljenju tijela javne vlasti, naprotiv, treba smatrati da je odlučujuća okolnost da se trajanje ugovora produljilo zbog razloga navedenih u članku 5. stavku 5. Uredbe br. 1370/2007 i da ona kao takva ne utječe na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima.
- 32 Sud koji je uputio zahtjev također smatra da u okviru postupka javne nabave treba ocijeniti i promjene u činjeničnim okolnostima nakon podnošenja ponude, s obzirom na to da se ne može isključiti da su uvjeti utvrđeni u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007 ispunjeni samo formalno u trenutku podnošenja ponude, osobito uzimajući u obzir međusobnu povezanost gradske uprave i najizravnijeg operatora, kao i to da promjene u činjeničnim okolnostima nakon

podnošenja ponude treba ispitati s aspekta njihova mogućeg utjecaja na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima.

- 33 S obzirom na prethodno navedeno, sud koji je uputio zahtjev smatra da je ključno da se pojasni treba li članak 5. stavak 2. točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da je javni naručitelj, kad odlučuje o dodjeli ugovora, obvezan provjeriti jesu li u trenutku podnošenja ponude ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u toj odredbi, uzimajući u obzir čak i okolnosti koje su nastale nakon podnošenja ponude koje mogu utjecati na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima.
- 34 Tužitelj smatra, konkretno, da produljenje trajanja izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama predstavlja sklapanje drugog izravno dodijeljenog ugovora o javnim uslugama u smislu članka 5. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 1370/2007.
- 35 Budući da se rok za izvršenje ugovora produljuje u okviru već sklopljenog ugovora i da se pritom ne mijenjaju druge odredbe ugovora, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga treba li uvjet utvrđen u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007, da „unutarnji operat[o]r nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama” tumačiti tako široko.
- 36 Isto tako, sud koji je uputio zahtjev također smatra da je nužno pojasniti tumačenje uvjeta utvrđenog u članku 5. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1370/2007.