



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

25. ledna 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Nařízení (ES) č. 1370/2007 – Veřejné služby v přepravě cestujících po železnici a silnici – Smlouva o veřejných službách – Závazky veřejné služby – Kompenzace za veřejné služby – Článek 4 odst. 1 písm. b) – Povinný obsah smluv o veřejných službách – Ukazatele pro výpočet kompenzace za veřejné služby – Objektivní a transparentní stanovení ukazatelů předem – Absence nabídkového řízení – Použití pravidel pro výpočet kompenzace obsažených v příloze nařízení (ES) č. 1370/2007 – Podmínky pro vyplacení kompenzace stanovené vnitrostátní právní úpravou – Určení výše kompenzace v zákoně o státním rozpočtu na daný rok a vyplacení této částky příslušnému vnitrostátnímu orgánu – Stanovení ukazatelů pro výpočet kompenzace odkazem na obecná pravidla“

Ve věci C-390/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Krajského soudu v Burgasu (Okražen sad – Burgas, Bulharsko) ze dne 7. června 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 14. června 2022, v řízení

Obština Pomorie

proti

„ANCHIALO AVTO“ OOD,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: E. Regan (zpravodaj), předseda senátu, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis a D. Gratsias, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: R. Stefanova-Kamiševa, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. června 2023,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Obština Pomorie: Y. Bošnjakov, advokat,
- za bulharskou vládu: T. Mitova a L. Zacharieva, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: bulharština.

– za Evropskou komisi: P. Messina, E. Rousseva a F. Tomat, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. října 2023,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení 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), a zejména jeho čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi obcí Pomorie (Obština Pomorie, Bulharsko) a společností „ANCHIALO AVTO“ OOD (dále jen „Anchialo“), dopravní společností, která uzavřela smlouvu o veřejné službě, ve věci kompenzace, kterou má tato obec zaplatit za náklady vzniklé při plnění závazků veřejné služby v autobusové přepravě cestujících.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 9, 27 a 30 odůvodnění nařízení č. 1370/2007 uvádějí:
„(9) [...] K zajištění uplatňování zásady transparentnosti, zásady rovného zacházení s konkurenčními provozovateli a zásady proporcionality při poskytování kompenzací či udělování výlučných práv je třeba ve smlouvě o veřejných službách mezi příslušným orgánem a vybraným provozovatelem veřejných služeb vymezit povahu závazků veřejné služby a dohodnutou odměnu. Forma nebo označení této smlouvy se mohou lišit podle právních systémů členských států.
[...]
(27) Kompenzace poskytovaná příslušnými orgány k pokrytí nákladů vzniklých při plnění závazků veřejné služby musí být vypočítána způsobem vylučujícím její poskytnutí v nadměrné výši. Pokud má příslušný orgán v úmyslu uzavřít smlouvu o veřejných službách bez nabídkového řízení, měl by rovněž dodržovat podrobná pravidla zajišťující, že výše kompenzace je přiměřená, a zohledňující požadavek účinnosti a kvality služeb.
[...]
(30) Přímo uzavírané smlouvy o veřejných službách by měly podléhat zvýšené transparentnosti.“
- 4 Článek 1 nařízení 1370/2007, nadepsaný „Účel a oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:
„Účelem tohoto nařízení je definovat, jak mohou příslušné orgány v souladu s pravidly práva Společenství zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb

obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy.

Za tímto účelem vymezuje toto nařízení podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby.“

5 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

h) ‚přímým uzavřením smlouvy‘ uzavření smlouvy o veřejných službách se stanoveným provozovatelem veřejných služeb bez jakéhokoli předchozího nabídkového řízení;

i) ‚smlouvou o veřejných službách‘ jeden nebo několik právně závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby; podle práva členského státu může smlouva rovněž sestávat z rozhodnutí přijatého příslušným orgánem:

- které má formu zvláštního zákona nebo podzákonného právního aktu nebo
- které obsahuje podmínky, za kterých příslušný orgán poskytuje služby sám nebo jejich poskytování svěří vnitřnímu provozovateli;

[...]

l) ‚obecným pravidlem‘ opatření, které se nediskriminačním způsobem použije na všechny veřejné služby v přepravě cestujících stejného druhu ve stanovené územní oblasti, za kterou odpovídá příslušný orgán;

[...]“

6 Článek 3 uvedeného nařízení, nadepsaný „Smlouvy o veřejných službách a obecná pravidla“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud příslušný orgán rozhodne o udělení výlučného práva nebo poskytnutí kompenzace jakékoli povahy za plnění závazků veřejné služby jím vybranému provozovateli, provede to v rámci smlouvy o veřejných službách.“

7 Článek 4 nařízení č. 1370/2007, nadepsaný „Povinný obsah smluv o veřejných službách a obecných pravidel“, v odstavci 1 stanoví:

„Smlouvy o veřejných službách a obecná pravidla musí:

[...]

b) objektivním a transparentním způsobem předem stanovit:

- i) ukazatele, na základě kterých se vypočítá platba případné kompenzace, a

ii) povahu a rozsah případných udělených výlučných práv

způsobem, který zabraňuje nadměrnému poskytnutí kompenzací. V případě smluv o veřejných službách uzavřených v souladu s čl. 5 odst. 2, 4, 5 a 6 se tyto ukazatele stanoví takovým způsobem, aby žádná kompenzace nemohla překročit částku nezbytnou pro pokrytí čistého finančního dopadu na náklady a příjmy, který nastal při plnění závazků veřejné služby, s přihlédnutím k příjmům provozovatele veřejných služeb získaným z této činnosti a přiměřenému zisku;

[...]

8 Článek 5 tohoto nařízení, nadepsaný „Uzavírání smluv o veřejných službách“, stanoví v odstavci 5:

„V případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace může příslušný orgán přijmout mimořádné opatření. Toto mimořádné opatření má podobu přímého uzavření smlouvy nebo formální dohody o rozšíření smlouvy o veřejných službách nebo požadavku vykonat určité závazky veřejné služby. [...]

9 Článek 6 uvedeného nařízení, nadepsaný „Kompenzace za veřejné služby“, v odstavci 1 stanoví:

„Všechny kompenzace související s obecným pravidlem nebo smlouvou o veřejných službách musí být 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.“

10 Bod 2 přílohy nařízení č. 1370/2007, nadepsané „Pravidla pro kompenzaci v případech uvedených v čl. 6 odst. 1“, zní takto:

„Kompenzace nesmí překročit částku rovnající se čistému finančnímu dopadu, který odpovídá součtu pozitivních nebo negativních dopadů, které má plnění závazku veřejné služby na náklady a příjmy provozovatele veřejných služeb. Dopady se posoudí porovnáním situace, kdy je závazek veřejné služby splněn, se situací, která by nastala, kdyby závazek nebyl splněn. Pro účely výpočtu čistého finančního dopadu se příslušný orgán řídí tímto vzorcem:

Náklady vzniklé v souvislosti se závazkem veřejné služby nebo souborem závazků veřejné služby uloženým příslušným orgánem nebo orgány, obsažený ve smlouvě o veřejných službách nebo v obecném pravidle,

minus jakékoli kladné finanční dopady vzniklé v rámci sítě provozované v souvislosti s daným závazkem (závazky) veřejné služby,

minus zisky z tarifu nebo jakýkoli jiný příjem vzniklý při plnění daného závazku (závazků) veřejné služby,

plus přiměřený zisk,

rovná se čistý finanční dopad.“

Bulharské právo

Zákon o provozu na pozemních komunikacích

- 11 Článek 4 závěrečných ustanovení zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon za avtomobilnitate prevozi) ze dne 17. září 1999, ve znění použitelném na spor v původním řízení, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„(1) Státní rozpočet Bulharské republiky každoročně zahrnuje výdaje na:

1. dotování přepravy cestujících na nerentabilních autobusových trasách v městských oblastech a přepravy v horských a jiných oblastech na návrh ministra dopravy, informačních technologií a komunikace;

2. kompenzace poklesu příjmů v důsledku uplatňování cen za přepravu stanovených právními předpisy pro určité kategorie cestujících.

[...]

(3) Podmínky a postup poskytování prostředků uvedených v odstavci 1, jakož i podmínky a postup vydávání jízdních dokladů pro přepravu určitých kategorií cestujících, jak jsou definovány v právních předpisech, jsou stanoveny v nařízení přijatém Radou ministrů na návrh ministra dopravy, informačních technologií a komunikace.“

Nařízení č. 3 ze dne 4. dubna 2005

- 12 Nařízení č. 3 o podmínkách a postupu poskytování prostředků na podporu přepravy cestujících na nerentabilních autobusových trasách v městské dopravě a v horských a jiných oblastech (naredba no 3 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) (DV č. 33, 15. dubna 2005), ze dne 4. dubna 2005, v čl. 1 odst. 1 stanovilo:

„Toto nařízení stanoví podmínky a postupy poskytování dotací z centrálního rozpočtu pro městskou přepravu cestujících a meziměstskou přepravu cestujících v řídce osídlených horských a příhraničních oblastech země.“

Nařízení z roku 2015

- 13 Nařízení o podmínkách a postupu 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, a dotacích 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 (naredba za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za kompensirane na namalenite prichodi ot prilaganeto na ceni za obšttestveni patničeski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnitate aktove za opredeleni kategorii patnici, za subsidirane na obšttestveni 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) (DV č. 51, 7. července 2015), ze dne 29. března 2015, ve znění použitelném na skutečnosti rozhodné v původním řízení (dále jen „nařízení z roku 2015“), v čl. 1 odst. 1 a 2 stanoví:

„(1) Toto nařízení stanoví podmínky a postup poskytování finančních prostředků stanovených ve státním rozpočtu na kompenzaci a dotování dopravců, kteří plní závazky veřejné služby, za

bezplatnou přepravu cestujících či přepravu za sníženou cenu, jakož i za městskou a meziměstskou přepravu cestujících v řídce osídlených horských a jiných oblastech země.

(2) Finanční prostředky uvedené v odstavci 1 představují kompenzaci za veřejné služby ve veřejné dopravě cestujících ve smyslu nařízení [č. 1370/2007] a poskytují se v souladu s podmínkami a postupy stanovenými v uvedeném nařízení a platných vnitrostátních právních předpisech.“

14 Článek 2 odst. 1 tohoto nařízení zní následovně:

„Prostředky uvedené v tomto nařízení se poskytují do výše částky stanovené zákonem o státním rozpočtu pro daný rok.“

15 Článek 3 odst. 1 a 4 uvedeného nařízení stanoví:

„(1) Prostředky uvedené v tomto nařízení se poskytují ve formě cílených převodů z centrálního rozpočtu prostřednictvím systému elektronických rozpočtových plateb (systém SEBRA). Za tímto účelem jsou stanoveny limity pro obce, které dodržely zákonný postup pro zadávání veřejných zakázek na služby v dopravě cestujících podle nařízení 1370/2007 a ustanovení zákona o veřejných zakázkách nebo zákona o koncesích, při dodržení zásad veřejnosti a transparentnosti, volné a spravedlivé hospodářské soutěže a rovného zacházení a zákazu diskriminace.

[...]

(4) Starostové obcí odměňují dopravce za skutečně poskytnuté dopravní služby.“

16 Článek 55 odst. 1 a 2 téhož nařízení stanoví:

„1. Dotace na přepravu cestujících jsou dopravcům poskytovány prostřednictvím obecních rozpočtů, a to do výše, která nepřesahuje částku odpovídající čistému finančnímu dopadu plnění závazku veřejné služby.

2. Čistý finanční dopad se zjistí připočtením nákladů spojených se závazkem veřejné služby uloženým příslušným orgánem a obsaženým ve smlouvě o veřejných službách nebo v obecním pravidle, minus jakékoli kladné finanční dopady vzniklé v rámci sítě provozované v souvislosti s daným závazkem veřejné služby, minus zisky z tarifu nebo jakýkoli jiný příjem získaný plněním daného závazku veřejné služby, plus přiměřený zisk.“

17 Článek 56 nařízení z roku 2015 stanoví:

„(1) Dotace se poskytují pouze dopravcům, s nimiž má příslušná obec uzavřené smlouvy, které splňují požadavky nařízení 1370/2007.

(2) Smlouvy musí upravovat následující podmínky:

1. ukazatele, na základě kterých se dotace vypočítá;

2. povahu, rozsah a působnost všech udělených výlučných práv a dobu trvání smlouvy;

3. způsoby rozdělování nákladů přímo spojených s poskytováním služeb, jako jsou náklady na personál a energii, poplatky za infrastrukturu, údržbu a opravu vozidel pro veřejnou dopravu, kolejových vozidel a zařízení nezbytných pro provozování služeb v přepravě cestujících, jakož i část nepřímých nákladů spojených s poskytováním služeb;
4. způsoby rozdělování příjmů z prodeje jízdenek, které si může provozovatel veřejných služeb ponechat, které mohou být vráceny příslušnému orgánu, nebo které mohou být rozděleny mezi provozovatele a tento orgán;
5. výši přiměřeného zisku;
6. povinnost starostů obcí a dopravců provádět účinnou kontrolu jízdních dokladů cestujících na dotovaných trasách městské a meziměstské dopravy.

[...]

(4) Pokud dopravci nedodržují podmínky smluv, mohou starostové obcí snížit výši dotací a mohou také pozastavit jejich poskytování.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 Rozhodnutím ze dne 14. srpna 2013 guvernér oblasti Burgas (Bulharsko) povolil starostovi obce Pomorie, aby na dobu nepřesahující šest měsíců přímo uzavřel smlouvu o veřejných službách ve smyslu čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 na autobusovou přepravu cestujících na určených trasách. Uzavření takové smlouvy mělo napravit přerušování veřejných služeb v přepravě cestujících na dotčených trasách z důvodu uplynutí platnosti dříve uzavřených smluv a současného ukončení řízení o zadání nové smlouvy o veřejných službách.
- 19 Na základě tohoto rozhodnutí byla mezi obcí Pomorie jakožto příslušným místním orgánem a společností Anchialo jakožto provozovatelem veřejných služeb uzavřena dne 1. listopadu 2013 smlouva, kterou bylo uvedené společnosti svěřeno provozování veřejných služeb v přepravě cestujících na předemných trasách (dále jen „dotčená smlouva“). V souladu s článkem 2 této smlouvy byla tato smlouva uzavřena na dobu do ukončení zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Článek 5 uvedené smlouvy kromě toho stanovil, že příslušný místní orgán je povinen poukázat provozovateli ve lhůtách stanovených ministerstvem financí odpovídající prostředky, jsou-li takovéto prostředky vyhrazeny za účelem dotací podle platného vnitrostátního práva a jako kompenzace bezplatné přepravy a sníženého jízdného, na které mají nárok určité skupiny obyvatel, podle tohoto práva.
- 20 Dne 15. ledna 2019 byla dotčená smlouva ukončena postupem stanoveným zákonem o veřejných zakázkách. Vzhledem k tomu, že je nesporné, že společnost Anchialo poskytla přepravní služby stanovené v této smlouvě, požadovala tato společnost po obci Pomorie zaplacení kompenzace dlužné podle uvedené smlouvy za období od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2018. Obec Pomorie jí vyplatila částku 3 690 bulharských leva (BGN) (přibližně 1 886 eur), která odpovídá celkové výši prostředků stanovených v centrálním rozpočtu Bulharské republiky pro tuto obec jako dotace na městskou a meziměstskou dopravu a vyplacených z tohoto rozpočtu.

- 21 Společnost Anchialo napadla výši této částky žalobou u Okresního soudu v Pomorie (Rajonen sad Pomorie, Bulharsko). Znalecký posudek z oboru účetnictví stanovil čistý finanční dopad, ve smyslu ustanovení přílohy nařízení č. 1370/2007 a článku 55 nařízení z roku 2015, na tuto společnost za dotčené období. Tento znalecký posudek konstatoval, že čistý finanční dopad závazku veřejné služby, který plnila uvedená společnost, činil přibližně 86 000 BGN (přibližně 43 800 eur). Společnost Anchialo se u uvedeného soudu domáhala zaplacení dosud neuhrazené části dlužné sumy, konkrétně částky 24 931,60 BGN (přibližně 12 700 eur).
- 22 Rozsudkem ze dne 8. listopadu 2021 Okresní soud v Pomorie (Rajonen sad Pomorie) žalobě vyhověl. Tento soud měl zejména za to, že cílem kompenzace za veřejné služby ve smyslu nařízení č. 1370/2007 je vyrovnat čistý negativní finanční dopad, který má na provozovatele poskytování veřejné služby. Konstatoval, že obec Pomorie nemůže tvrdit, že společnost Anchialo nemá nárok na kompenzaci za veřejné služby z důvodu, že dotčená smlouva neobsahuje povinné náležitosti uvedené v čl. 56 odst. 2 nařízení z roku 2015, jelikož tato smlouva byla uzavřena dne 1. listopadu 2013, tedy před přijetím tohoto nařízení.
- 23 Obec Pomorie podala proti tomuto rozsudku odvolání ke Krajskému soudu v Burgasu (Okražen sad – Burgas, Bulharsko), předkládajícímu soudu. Tvrdí, že vzhledem k tomu, že nařízení č. 1370/2007 má od svého přijetí, tedy ode dne 23. října 2007, přímý účinek, platí požadavky uvedené v čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení od tohoto data a jejich absence v dotčené smlouvě zbavuje vyplacení dotace jakéhokoli opodstatnění. Obec Pomorie rovněž dovozuje z článku 5 dotčené smlouvy, že její povinnost převést dotace není bezpodmínečná, nýbrž je vázána na splnění podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech. Nelze jí tedy vytýkat, že dopravcům nebyla vyplacena žádná kompenzace za veřejné služby, když do obecního rozpočtu nebyla zaplacena dotace z centrálního státního rozpočtu. Obec konečně tvrdí, že výši kompenzací a dotací nemůže určit sama a může pouze provést rozdělení částek, které jsou jí z tohoto titulu účelově přiděleny.
- 24 Společnost Anchialo před předkládajícím soudem tvrdí, že – jak vyplývá ze znaleckého posudku v oboru účetnictví – dodržela všechny požadavky stanovené nařízením č. 1370/2007 a nařízením z roku 2015. Tvrdí, že námitka, že stát je odpovědný za vyplacení dotací obci, je neopodstatněná. Podle jejího názoru čl. 3 odst. 1 nařízení z roku 2015 stanoví, že odpovědnost za soulad smluv o veřejné přepravě s nařízením č. 1370/2007 nesou v plném rozsahu obce. V důsledku toho závisí poskytnutí dotací pocházejících z centrálního státního rozpočtu pouze na dotčené obci a na tom, zda tato obec dodržuje zákonné požadavky týkající se uzavírání smluv o veřejných službách. Obec Pomorie, která musí zajistit veřejnou dopravu na svém území, je proto podle společnosti Anchialo vždy povinna poskytnout dotčenému provozovateli veřejných služeb celou kompenzaci za veřejné služby, nezávisle na tom, zda jí byla přidělena dotace, či nikoli.
- 25 Předkládající soud poukazuje na to, že nařízení z roku 2015 bylo přijato na základě zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění použitelném na spor v původním řízení, zejména na základě čl. 4 odst. 1 závěrečných ustanovení tohoto zákona, a že čl. 2 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví, že finanční prostředky se poskytují do výše stanovené zákonem o státním rozpočtu na daný rok. Uvádí rovněž, že čl. 56 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví, že dotace se poskytují pouze provozovatelům veřejných služeb, s nimiž dotčená obec uzavřela smlouvy, které splňují požadavky stanovené nařízením č. 1370/2007. Vnitrostátní právní úprava je přitom příslušnými orgány vykládána v tom smyslu, že pro vyplacení kompenzace za veřejné služby vyžaduje, aby kompenzace byla stanovena tímto zákonem a převedena příslušnému orgánu. Nařízení č. 1370/2007, zejména jeho čl. 6 odst. 1, však podle předkládajícího soudu takový požadavek, pokud jde o platbu kompenzace za veřejné služby, neobsahuje.

- 26 Předkládající soud se proto táže, zda toto nařízení umožňuje členskému státu stanovit dodatečné požadavky a omezení týkající se platby kompenzace za veřejné služby dopravci jako odměny za plnění závazku veřejné služby.
- 27 Kromě toho podle předkládajícího soudu dotčená smlouva nedefinuje ukazatele, na jejichž základě se vypočítá kompenzace za veřejné služby, ale odkazuje v tomto ohledu na vnitrostátní právní úpravu. Předkládající soud má za to, že vzhledem k tomu, že čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení č. 1370/2007 stanoví, že tyto ukazatele stanoví „smlouvy o veřejných službách a obecná pravidla“, bylo by možné vykládat použití spojky „a“ v tom smyslu, že postačuje, jsou-li ukazatele, na jejichž základě se vypočítá kompenzace, stanoveny v obecných pravidlech, a sice v pravidlech přijatých v rámci nařízení z roku 2015 a předtím nařízení č. 3 ze dne 4. dubna 2005. Podle jiného možného výkladu musí být tyto ukazatele nutně stanoveny nejen v obecných pravidlech, ale i ve smlouvě o veřejných službách ve smyslu tohoto nařízení.
- 28 Za těchto podmínek se Krajský soud v Burgasu (Okražen sad – Burgas) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Pripouští ustanovení nařízení [č. 1370/2007], aby členský stát vnitrostátními ustanoveními nebo interními pravidly uložil dodatečné požadavky a omezení týkající se poskytnutí kompenzace dopravci za plnění závazku veřejné služby, které toto nařízení nestanoví?
2. Pripouští čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení [č. 1370/2007] zaplacení kompenzace dopravci za plnění závazku veřejné služby, jestliže ukazatele, na jejichž základě se dotace vypočítá, nebyly předem stanoveny ve smlouvě o veřejných službách, avšak byly stanoveny v obecných pravidlech, a jestliže čistý finanční dopad nebo výše kompenzace, jež má být vyplacena, byly stanoveny v souladu s postupem stanoveným v [tomto nařízení]?“

K první otázce

- 29 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které může být kompenzace placená příslušným orgánem provozovateli veřejných služeb v rámci plnění smlouvy o veřejných službách poskytnuta tomuto provozovateli pouze tehdy, když byly finanční prostředky odpovídající této kompenzaci stanoveny zákonem o rozpočtu tohoto členského státu na dotčený rok a byly tomuto orgánu vyplaceny.
- 30 Je třeba připomenout, že podle čl. 1 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 1370/2007 je účelem tohoto nařízení definovat, jak mohou příslušné orgány v souladu s pravidly unijního práva zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy.
- 31 Za tímto účelem toto nařízení podle druhého pododstavce uvedeného čl. 1 odst. 1 vymezuje podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby.

- 32 Nařízení č. 1370/2007 obsahuje zvláštní pravidla vymezující podmínky zásahu do obecných režimů veřejných zakázek, jež mají za cíl stanovit právní rámec v oblasti poskytování kompenzací nebo výlučných práv za náklady vynaložené v důsledku plnění povinností veřejné služby (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, DOBELES AUTOBUSU Parks a další, C-421/22, EU:C:2023:1028, bod 35 a citovaná judikatura).
- 33 Mezi ustanovení, jež tvoří tento právní rámec, náleží čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení, v němž je stanoveno, že pokud příslušný orgán členského státu rozhodne o udělení výlučného práva nebo poskytnutí kompenzace jakékoli povahy za plnění závazků veřejné služby jím vybranému provozovateli, provede to v rámci smlouvy o veřejných službách, čímž zakotvuje zásadu, podle níž závazky veřejné služby a s nimi související kompenzace musí být stanoveny na základě takové smlouvy (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, DOBELES AUTOBUSU Parks a další, C-421/22, EU:C:2023:1028, bod 36 a citovaná judikatura).
- 34 Z výslovného znění čl. 6 odst. 1 první věty nařízení č. 1370/2007 vyplývá, že kompenzace související s takovou smlouvou o veřejných službách bez ohledu na způsob, jakým byla uzavřena, musí splňovat požadavky stanovené v článku 4 tohoto nařízení, který určuje její povinný obsah.
- 35 Nadto podle druhé věty tohoto čl. 6 odst. 1 musí být kompenzace, je-li poskytnuta bez jakéhokoli nabídkového řízení, rovněž v souladu s podrobnými ustanoveními přílohy nařízení č. 1370/2007 týkajícími se výpočtu kompenzace, která mají zajistit jak přiměřenost výše kompenzace, tak účinnost a kvalitu veřejných služeb, jak vyplývá z bodu 27 odůvodnění tohoto nařízení. Tak je tomu zejména v případě smlouvy o veřejných službách, kterou, jako ve věci v původním řízení, příslušný místní orgán uzavřel ve smyslu čl. 2 písm. h) tohoto nařízení s provozovatelem veřejných služeb přímo jako mimořádné opatření podle čl. 5 odst. 5 uvedeného nařízení.
- 36 Článek 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení č. 1370/2007 přitom upřesňuje, že smlouvy o veřejných službách bez ohledu na způsob jejich uzavření musí objektivním a transparentním způsobem předem stanovit ukazatele, na základě kterých se vypočítá platba případné kompenzace.
- 37 A dále, pokud byla smlouva o veřejných službách uzavřena bez jakéhokoli nabídkového řízení, druhá věta čl. 4 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení ve spojení s bodem 2 jeho přílohy stanoví, že tyto ukazatele musí být stanoveny tak, aby kompenzace nemohla překročit částku odpovídající čistému finančnímu dopadu plnění závazků veřejné služby na provozovatele veřejných služeb. Tato částka se získá tak, že se od nákladů vzniklých při plnění takových závazků odečtou jejich kladné finanční dopady a zisky z tarifu vzniklé při plnění závazků veřejné služby a k výsledku se přičte částka odpovídající „přiměřenému zisku“, který je oprávněn očekávat každý provozovatel.
- 38 Jak vyplývá z bodů 9 a 30 odůvodnění nařízení č. 1370/2007, takové povinnosti týkající se odměny dohodnuté ve smlouvě o veřejných službách mají za cíl zajistit dodržování zásad rovného zacházení, proporcionality a transparentnosti, přičemž poslední uvedená zásada má o to zásadnější význam, poskytuje-li smlouva o veřejných službách kompenzaci bez nabídkového řízení.
- 39 Z ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 sice vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány mají nutně prostor pro uvážení při stanovení mechanismu kompenzace v rozsahu, v němž jim přísluší stanovit ukazatele pro výpočet kompenzace splatné poskytovateli veřejných služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS a další, C-421/22, EU:C:2023:1028, bod 42), avšak tento prostor je striktně vymezen druhou větou tohoto

čl. 4 odst. 1 písm. b) a podrobnými pravidly uvedenými v příloze tohoto nařízení, pokud se, jako ve věci v původním řízení, kompenzace poskytuje v rámci smlouvy o veřejných službách bez provedení nabídkového řízení.

- 40 Nic to však nemění na tom, že podle judikatury Soudního dvora členské státy musí při výkonu prostoru pro uvážení, který jim přiznává nařízení, které je podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, využít tohoto prostoru pro uvážení v mezích ustanovení tohoto nařízení, aby nebyl narušen jeho obsah a cíle (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, body 58 a 60, jakož i citovaná judikatura).
- 41 Jak přitom v podstatě uvedl generální advokát v bodech 43 a 44 svého stanoviska, kompenzace, jejíž výše vyplácená provozovateli veřejných služeb v rámci smlouvy o veřejných službách závisí sama na výši finančních prostředků stanovené každý rok zákonem o rozpočtu dotčeného členského státu a na následném vyplacení těchto prostředků příslušnému místnímu orgánu, spočívá na ukazatelích pro výpočet, které nesplňují požadavky vyplývající z čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 ve spojení s bodem 2 přílohy tohoto nařízení. V rozporu s požadavky těchto ustanovení totiž takové ukazatele nejsou stanoveny objektivním a transparentním způsobem předem a kromě toho nemají vztah k čistému finančnímu dopadu plnění závazku veřejné služby na provozovatele veřejné dopravy.
- 42 Je tedy třeba konstatovat, že takový režim kompenzace neumožňuje dotčenému provozovateli veřejných služeb určit s veškerou požadovanou přesností při uzavření smlouvy o veřejných službách kompenzaci, kterou je oprávněn obdržet od příslušného orgánu jako odměnu za plnění závazků veřejné služby, které mu přísluší.
- 43 V tomto rozsahu může tento režim z důvodu nejistoty způsobené nedostatkem transparentnosti, pokud jde o výši kompenzace, kterou bude možné vyplatit, ohrozit cíl sledovaný nařízením č. 1370/2007, kterým je, jak vyplývá z bodu 30 tohoto rozsudku, vymezit podmínky pro poskytování kompenzace, aby bylo za rovných podmínek hospodářské soutěže zajištěno poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících efektivním a finančně výnosným způsobem za účelem dosažení vysoké úrovně kvality těchto služeb (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS a další, C-421/22, EU:C:2023:1028, bod 45 a citovaná judikatura).
- 44 Z toho vyplývá, že takový režim překračuje hranice prostoru pro uvážení, který členskými státy přiznává čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 pro účely stanovení režimů kompenzace za veřejné služby.
- 45 Na první otázku je tedy třeba odpovědět, že čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které může být kompenzace placená příslušným orgánem provozovateli veřejných služeb v rámci plnění smlouvy o veřejných službách poskytnuta tomuto provozovateli pouze tehdy, když byly finanční prostředky odpovídající této kompenzaci stanoveny zákonem o rozpočtu tohoto členského státu na dotčený rok a byly tomuto orgánu vyplaceny.

K druhé otázce

- 46 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která umožňuje příslušnému orgánu zaplatit provozovateli veřejných služeb kompenzaci v rámci plnění smlouvy

o veřejných službách, jestliže ukazatele, na jejichž základě se tato kompenzace vypočítá, nejsou stanoveny v této smlouvě, avšak jsou stanoveny objektivním a transparentním způsobem předem v obecných pravidlech, která určují výši uvedené kompenzace.

- 47 Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 2019, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Uzavření smlouvy o veřejných službách v dopravě), C-515/18, EU:C:2019:893, bod 23].
- 48 Pokud jde na prvním místě o znění čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007, je třeba uvést, že podle něj smlouvy o veřejných službách „a“ obecná pravidla musí v souladu s bodem i) tohoto ustanovení objektivním a transparentním způsobem předem stanovit ukazatele, na základě kterých se vypočítá platba případné kompenzace.
- 49 Z tohoto znění jasně vyplývá, že mezi akty umožňující určit výši kompenzace patří nejen smlouvy o veřejných službách, ale i obecná pravidla, která jsou definována v čl. 2 písm. l) nařízení č. 1370/2007 jako opatření, která se nediskriminačním způsobem použijí na všechny veřejné služby v přepravě cestujících stejného druhu ve stanovené územní oblasti, za kterou odpovídá příslušný orgán.
- 50 Z toho plyne, že čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 nevyžaduje, aby byly všechny ukazatele výpočtu kompenzace stanovené smlouvou o veřejných službách definovány v takové smlouvě, nýbrž vyžaduje pouze, aby byly tyto ukazatele stanoveny objektivním a transparentním způsobem předem, ať již ve smlouvě o veřejných službách nebo v obecných pravidlech.
- 51 Tento výklad je na druhém místě podpořen kontextem tohoto ustanovení. Článek 2 písm. i) nařízení č. 1370/2007 totiž stanoví, že pod pojem „smlouva o veřejných službách“ spadají právně závazné akty potvrzující dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby. Toto ustanovení dále upřesňuje, že podle práva členských států může smlouva o veřejných službách rovněž sestávat z rozhodnutí přijatého příslušným orgánem, které má formu zvláštního zákona nebo podzákonného právního aktu nebo které obsahuje podmínky, za kterých tento orgán poskytuje služby sám nebo jejich poskytování svěřit vnitřnímu provozovateli.
- 52 Z toho vyplývá, jak potvrzuje i bod 9 odůvodnění nařízení č. 1370/2007, že s ohledem na rozdíly mezi právními řády členských států musí být pojem „smlouva o veřejných službách“ ve smyslu tohoto nařízení chápán v širokém slova smyslu a zahrnuje nejen akty smluvní povahy, ale i akty jiné povahy, zejména legislativní a regulační. Z toho vyplývá, že taková smlouva může spočívat v kombinaci obecného právního aktu, kterým se provozovateli svěřuje provozování veřejné služby, a správního aktu, který stanoví podrobně požadavky týkající se této služby, čímž se potvrzuje, jak uvedl generální advokát v bodě 54 svého stanoviska, že ukazatele pro výpočet kompenzace za veřejné služby mohou být stanoveny odkazem na obecná pravidla legislativní nebo regulační povahy.
- 53 Pokud jde na třetím místě o cíle sledované nařízením č. 1370/2007, je třeba připomenout, jak již bylo uvedeno v bodech 36 a 38 tohoto rozsudku, že cíl transparentnosti má zásadní význam, pokud jde o ukazatele pro výpočet kompenzace za veřejnou službu, zejména pokud tato kompenzace není poskytnuta v rámci nabídkového řízení.

- 54 K dosažení tohoto cíle přitom není nezbytné, aby byly všechny ukazatele pro výpočet kompenzace stanoveny ve smlouvě o veřejných službách uzavřené mezi příslušným vnitrostátním orgánem a provozovatelem veřejných služeb. Vzhledem k tomu, že obecná pravidla týkající se takových ukazatelů jsou v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. b) bodem i) nařízení č. 1370/2007 stanovena objektivním a transparentním způsobem předem a nadto dodržují při neexistenci nabídkového řízení podrobná pravidla uvedená v příloze tohoto nařízení, může provozovatel veřejných služeb s veškerou požadovanou přesností určit výši kompenzace, která mu náleží za plnění jeho závazků veřejné služby.
- 55 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět, že čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která umožňuje příslušnému orgánu zaplatit provozovateli veřejných služeb kompenzaci v rámci plnění smlouvy o veřejných službách, jestliže ukazatele, na jejichž základě se tato kompenzace vypočítá, nejsou stanoveny v této smlouvě, avšak jsou stanoveny objektivním a transparentním způsobem předem v obecných pravidlech, která určují výši uvedené kompenzace.

K nákladům řízení

- 56 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 4 odst. 1 písm. b) 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**

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání právní úpravě členského státu, podle které může být kompenzace placená příslušným orgánem provozovateli veřejných služeb v rámci plnění smlouvy o veřejných službách poskytnuta tomuto provozovateli pouze tehdy, když byly finanční prostředky odpovídající této kompenzaci stanoveny zákonem o rozpočtu tohoto členského státu na dotčený rok a byly tomuto orgánu vyplaceny.

- 2) Článek 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007**

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání právní úpravě členského státu, která umožňuje příslušnému orgánu zaplatit provozovateli veřejných služeb kompenzaci v rámci plnění smlouvy o veřejných službách, jestliže ukazatele, na jejichž základě se tato kompenzace vypočítá, nejsou stanoveny v této smlouvě, avšak jsou stanoveny objektivním a transparentním způsobem předem v obecných pravidlech, která určují výši uvedené kompenzace.

Podpisy