



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

25. siječnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Prijevoz – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Ugovori o javnim uslugama – Obveze obavljanja javnih usluga – Naknada za javnu uslugu – Članak 4. stavak 1. točka (b) – Obvezni sadržaj ugovorâ o javnim uslugama – Parametri za izračun naknade za javnu uslugu – Prethodno, objektivno i transparentno određivanje parametara – Neprovođenje postupka nadmetanja – Primjena pravila za izračun naknade sadržanih u Prilogu Uredbi (EZ) br. 1370/2007 – Uvjeti za isplatu naknade predviđeni nacionalnim propisima – Određivanje iznosa naknade koji je Zakonom o državnom proračunu utvrđen za godinu o kojoj je riječ i isplata tog iznosa nadležnom nacionalnom tijelu – Utvrđivanje parametara za izračun naknade upućivanjem na opća pravila”

U predmetu C-390/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Okražen sad – Burgas (Okružni sud u Burgasu, Bugarska), odlukom od 7. lipnja 2022., koju je Sud zaprimio 14. lipnja 2022., u postupku

Obština Pomorie

protiv

„ANHIALO AVTO” OOD,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan (izvjestitelj), predsjednik vijeća, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis i D. Gratsias, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: R. Stefanova-Kamiševa, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 21. lipnja 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Obštinu Pomorie, Y. Bošnjakov, *advokat*,
- za bugarsku vladu, T. Mitova i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: bugarski

– za Europsku komisiju, P. Messina, E. Rousseva i F. Tomat, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. listopada 2023., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje odredbi 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 uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.), osobito njezina članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Općine Pomorie (Općina Pomorie, Bugarska) i društva „ANHIALO AVTO” OOD (u daljnjem tekstu: društvo Anhialo), društva za prijevoz koje ima sklopljen ugovor o javnim uslugama, u pogledu naknade koju ta općina duguje na ime troškova nastalih ispunjavanjem obveza obavljanja javne usluge prijevoza putnika autobusom.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 9., 27. i 30. Uredbe br. 1370/2007:

„(9) [...] Da bi se pri dodjeli naknada ili isključivih prava zajamčila primjena načela transparentnosti, jednakog postupanja prema operatorima koji se natječu i razmjernosti, nužno je da ugovor o javnim uslugama između nadležnog tijela i odabranog operatora javnih usluga odredi prirodu obveza obavljanja javne usluge i dogovorene naknade. Oblik ili naziv ugovora mogu se razlikovati u skladu s pravnim sustavima država članica.

[...]

(27) Naknadu koju nadležna tijela dodjeljuju radi pokrivanja troškova nastalih ispunjavanjem obveze obavljanja javne usluge potrebno je računati na način koji sprečava prekomjernu naknadu. Ako nadležno tijelo planira sklopiti ugovor o javnim uslugama, a da ga ne podvrgne konkurentnom natječajnom postupku, ono također mora poštovati detaljna pravila koja osiguravaju da iznos naknade bude prikladan te da odražava nastojanja usmjerena prema učinkovitosti i kvaliteti usluge.

[...]

(30) Izravno sklopljeni ugovori o javnim uslugama trebali bi biti transparentniji.”
- 4 Članak 1. Uredbe br. 1370/2007, naslovljen „Svrha i područje primjene”, u stavku 1. određuje:

„Svrha ove Uredbe je određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Zajednice, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa

koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi.

S tim ciljem ova Uredba utvrđuje uvjete po kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihovog ugovaranja, operatorima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.”

5 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(h) ‚izravno sklapanje’ znači sklapanje ugovora o javnim uslugama s operatorom javnih usluga bez prethodnog postupka nadmetanja;

(i) ‚ugovor o javnim uslugama’ znači jedan ili više pravno obvezujućih akata koji potvrđuju sporazum između nadležnog tijela i operatora javne usluge o povjeravanju upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika tom operatoru, obuhvaćenih obavezama obavljanja javne usluge; ovisno o pravu države članice, ugovor također može biti i odluka koju je donijelo nadležno tijelo:

- u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta, ili
- sadržavajući uvjete prema kojima samo nadležno tijelo pruža usluge ili povjerava pružanje takvih usluga unutarnjem operatoru;

[...]

(l) ‚opće pravilo’ znači mjera koja se bez diskriminacije primjenjuje na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području za koje je odgovorno nadležno tijelo;

[...]”

6 U članku 3. stavku 1. navedene uredbe, naslovljenom „Ugovori o javnim uslugama i opća pravila”, navodi se:

„Ako nadležno tijelo odluči dodijeliti isključivo pravo i/ili naknadu bilo kakve naravi operatoru po svom izboru u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga, to čini u okviru ugovora o javnim uslugama.”

7 Članak 4. Uredbe br. 1370/2007, naslovljen „Obvezni sadržaj ugovora o javnim uslugama i općih pravila”, u stavku 1. predviđa:

„Ugovori o javnim uslugama i opća pravila:

[...]

(b) unaprijed utvrđuju na objektivni i transparentan način:

- i. parametre na temelju kojih se računa eventualno plaćanje naknade; i
- ii. prirodu i doseg svih dodijeljenih isključivih prava,

na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. U slučaju ugovora o javnim uslugama dodijeljenim u skladu s člankom 5. stavcima 2., 4., 5. i 6., ovi se parametri utvrđuju tako da plaćanje naknade ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje neto financijskog učinka troškova koji su nastali i prihoda koji su ostvareni ispunjavanjem obveza obavljanja javnih usluga, uzimajući u obzir odnosni prihod zadržan kod operatora javnih usluga i njegovu razumnu dobit;

[...]"

- 8 Članak 5. te uredbe, naslovljen „Sklapanje ugovora o javnim uslugama”, u stavku 5. određuje:

„U slučaju prekida usluga ili neposrednog rizika nastanka takve situacije, nadležno tijelo može poduzeti izvanrednu mjeru. Ova izvanredna mjera može imati oblik izravnog sklapanja, službenog sporazuma o produljenju ugovora o javnim uslugama ili zahtjeva za ispunjavanje određenih obveza obavljanja javnih usluga. [...]"

- 9 Članak 6. navedene uredbe, naslovljen „Naknada za javnu uslugu”, u stavku 1. predviđa:

„Sve naknade vezane uz opća pravila ili uz Ugovor o javnim uslugama trebaju biti u skladu s odredbama iz članka 4., bez obzira na to kako je ugovor dodijeljen. Sve naknade, bilo koje prirode, vezane uz ugovore o javnim uslugama koji su sklopljeni izravno u skladu s člankom 5. stavcima 2., 4., 5. ili 6., odnosno vezane uz opća pravila, također trebaju biti u skladu s odredbama utvrđenim u Prilogu.”

- 10 Točka 2. Priloga Uredbi br. 1370/2007, naslovljenog „Pravila primjenjiva na naknade u slučajevima iz članka 6. stavka 1.”, glasi kako slijedi:

„Naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku jednakom zbroju učinaka, pozitivnih ili negativnih, poštovanja obveza obavljanja javnih usluga na troškove i prihode operatora javnih usluga. Učinci se ocjenjuju uspoređivanjem situacije u kojoj se poštuje obveza obavljanja javne usluge sa situacijom koja bi postojala kad se obveza ne bi poštovala. Da bi se izračunao neto financijski učinak, nadležno tijelo treba se voditi sljedećom shemom:

troškovi nastali u vezi s obvezom obavljanja javne usluge ili skupom obveza obavljanja javnih usluga koje je nametnulo nadležno tijelo ili tijela, a sadržane su u ugovoru o javnim uslugama i/ili u općem pravilu,

minus svi pozitivni financijski učinci ostvareni u mreži kojom se upravlja u okviru predmetne obveze (obveza) obavljanja javnih usluga,

minus primici od tarifa odnosno svi ostali prihodi ostvareni prilikom ispunjavanja predmetne obveze (obveza) obavljanja javnih usluga,

plus razumna dobit,

jednako je neto financijski učinak.”

Bugarsko pravo

Zakon o cestovnom prijevozu

- 11 Članak 4. završnih odredbi Zakona za avtomobilnitate prevozi (Zakon o cestovnom prijevozu) (DV br. 82 od 17. rujna 1999.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, u stavcima 1. i 3. određuje:

„(1) U državnom proračunu Republike Bugarske godišnje se predviđaju izdaci za sljedeće:

1. subvencioniranje prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama međugradskog prijevoza te prijevoza u brdskim i drugim područjima, na prijedlog ministra prometa, informacijskih tehnologija i komunikacije;

2. naknadu za smanjenje prihoda s osnove primjene prijevoznčkih tarifa koje su zakonodavnim aktima predviđene za određene skupine putnika.

[...]

3. Uvjeti i načini dodjele sredstava iz stavka 1. te uvjeti i načini izdavanja karata za prijevoz određenih skupina putnika koje su predviđene zakonodavnim aktima utvrđuju se uredbom koju donosi Vijeće ministara na prijedlog ministra prometa, informacijskih tehnologija i komunikacije.”

Uredba br. 3 od 4. travnja 2005.

- 12 Člankom 1. stavkom 1. Naredbe n° 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 (Uredba br. 3 o uvjetima i načinima dodjele sredstava za subvencioniranje prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama međugradskog prijevoza te prijevoza u brdskim i drugim područjima) (DV br. 33 od 15. travnja 2005.) od 4. travnja 2005. predviđalo se:

„Ovom se uredbom utvrđuju uvjeti i načini dodjele subvencija koje su u središnjem proračunu predviđene za gradski prijevoz putnika te za međugradski prijevoz putnika u slabo naseljenim brdskim i graničnim područjima zemlje.”

Uredba iz 2015.

- 13 Člankom 1. stavcima 1. i 2. Naredbe za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za kompenzirane na namalenite prihodi 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 (Uredba o uvjetima i načinima dodjele sredstava za naknadu smanjenih prihoda zbog primjene tarifa za javni cestovni prijevoz putnika koje su predviđene zakonodavnim aktima za određene skupine putnika u svrhu subvencioniranja javnog prijevoza putnika na nerentabilnim autobusnim linijama međugradskog prijevoza kao i prijevoza u brdskim i drugim područjima te za izdavanje prijevoznih isprava za obavljanje usluga prijevoza) (DV br. 51 od 7. srpnja 2015.) od 29. ožujka 2015., u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2015.), određuje se:

„(1) Ovom se uredbom utvrđuju uvjeti i načini dodjele sredstava koja su u središnjem proračunu predviđena za plaćanje naknada i subvencioniranje prijevoznika koji ispunjavaju obveze obavljanja

javne usluge besplatnog prijevoza putnika i prijevoza putnika uz sniženu cijenu te gradskog i međugradskog prijevoza putnika u brdskim i drugim slabo naseljenim područjima zemlje.

(2) Sredstva iz stavka 1. predstavljaju naknadu za uslugu javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe [br. 1370/2007] te se dodjeljuju podložno uvjetima i načinima koji su propisani navedenom uredbom i nacionalnim zakonodavstvom na snazi.”

14 Članak 2. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Sredstva na koja se odnosi ova uredba dodjeljuju se do iznosa koji je Zakonom o državnom proračunu utvrđen za godinu o kojoj je riječ.”

15 U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 4. navedene uredbe:

„(1) Sredstva na koja se odnosi ova uredba dodjeljuju se u obliku ciljanih prijenosa iz središnjeg proračuna u okviru sustava elektroničkih proračunskih plaćanja (sustav SEBRA). U tu se svrhu utvrđuju ograničenja za općine koje su poštovale zakonski postupak sklapanja ugovora o uslugama javnog prijevoza putnika na temelju Uredbe br. 1370/2007 i odredbi Zakona o javnoj nabavi ili Zakona o koncesijama, ne dovodeći u pitanje načela javnosti i transparentnosti, slobodnog i poštenog tržišnog natjecanja te jednakog postupanja i nediskriminacije.

[...]

(4) Općinski načelnici isplaćuju naknadu prijevoznicima ovisno o stvarno pruženim uslugama prijevoza.”

16 U članku 55. stavcima 1. i 2. iste uredbe navodi se:

„1. Subvencije za prijevoz putnika isplaćuju se prijevoznicima iz proračuna općina, do iznosa koji ne premašuje neto financijski učinak ispunjenja obveze obavljanja javne usluge.

2. Neto financijski učinak utvrđuje se zbrajanjem troškova nastalih zbog obveze obavljanja javne usluge koju je naložilo nadležno tijelo, a koja je sadržana u ugovoru o javnim uslugama i/ili u općem pravilu, umanjениh za sve pozitivne financijske učinke ostvarene u mreži kojom se upravlja u okviru predmetne obveze obavljanja javne usluge, minus primici od tarifa odnosno svi ostali prihodi ostvareni prilikom ispunjavanja predmetne obveze obavljanja javne usluge, plus razumna dobit.”

17 Člankom 56. Uredbe iz 2015. predviđa se:

„(1) Subvencije se dodjeljuju samo prijevoznicima s kojima je općina o kojoj je riječ sklopila ugovore koji ispunjavaju zahtjeve iz Uredbe br. 1370/2007.

(2) Ugovorima se nužno uređuju sljedeći uvjeti:

1. parametri na temelju kojih se računa subvencija;

2. priroda, opseg i doseg svih dodijeljenih isključivih prava te trajanje ugovora;

3. mehanizmi za utvrđivanje troškova izravno povezanih s pružanjem usluga, kao što su troškovi osoblja, energije, pristojbi za korištenje infrastrukture, održavanja i popravaka vozilâ javnog prijevoza, željezničkih vozilâ i postrojenjâ potrebnih za obavljanje usluga prijevoza putnika te udio neizravnih troškova povezanih s pružanjem usluga;
4. mehanizmi za raspodjelu prihoda od prodaje karata koje operator javnih usluga smije zadržati, otplatiti nadležnom tijelu ili podijeliti s tim tijelom;
5. iznos razumne dobiti;
6. obveza općinskih načelnika i prijevoznikâ da provode djelotvorne kontrole broja putnika na subvencioniranim linijama gradskog i međugradskog prijevoza.

[...]

(4) Ako prijevoznici ne poštuju uvjete ugovorâ, općinski načelnici mogu smanjiti iznos subvencija i također obustaviti njihovu dodjelu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 Odlukom od 14. kolovoza 2013. upravitelj okruga Burgas (Bugarska) odobrio je načelniku Općine Pomorie da, za razdoblje od najviše šest mjeseci, izravno sklopi ugovor o javnim uslugama, u smislu članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007, o prijevozu putnika autobusom na određenim linijama. Sklapanjem takvog ugovora nastojala se premostiti situacija u kojoj je došlo do prekida obavljanja usluge javnog prijevoza putnikâ na linijama o kojima je riječ zbog isteka prethodno sklopljenih ugovora i istodobnog dovršetka postupka sklapanja novog ugovora o javnim uslugama.
- 19 Općina Pomorie, u svojstvu nadležnog lokalnog tijela, i društvo Anhialo, kao operator javne usluge, sklopili su 1. studenoga 2013. na temelju te odluke ugovor u skladu s kojim je tom društvu povjerena zadaća pružanja usluge javnog prijevoza putnikâ na linijama o kojima je riječ (u daljnjem tekstu: ugovor o kojem je riječ). U skladu s člankom 2. tog ugovora, on traje do okončanja postupka javne nabave predviđenog Zakonom o javnoj nabavi. Osim toga, na temelju članka 5. navedenog ugovora, nadležno lokalno tijelo obvezalo se da će u roku koji utvrdi Ministarstvo financija isplatiti operatoru sredstva koja su u skladu sa zakonodavstvom na snazi predviđena, ovisno o slučaju, za subvencioniranje i naknadu za besplatan prijevoz i prijevoz uz sniženu cijenu određenih skupina građana u skladu s tim zakonodavstvom.
- 20 Ugovor o kojem je riječ raskinut je 15. siječnja 2019., nakon okončanja postupka provedenog na temelju Zakona o javnoj nabavi. Budući da je nesporno da je društvo Anhialo pružalo usluge prijevoza predviđene tim ugovorom, to je društvo zatražilo od Općine Pomorie plaćanje naknada dugovanih u skladu s navedenim ugovorom za razdoblje od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2018. Općina Pomorie isplatila mu je iznos od 3690 bugarskih leva (BGN) (oko 1886 eura), koji odgovara ukupnom iznosu sredstava koja su utvrđena i isplaćena toj općini iz središnjeg proračuna Republike Bugarske na ime subvencija za gradski i međugradski prijevoz.
- 21 Društvo Anhialo osporavalo je taj iznos i podnijelo tužbu Rajonen sadu Pomorie (Općinski sud u Pomorieu, Bugarska). U vještačenju sudskog vještaka za računovodstvo utvrđen je neto financijski učinak tog društva za razdoblje o kojem je riječ, u smislu odredbi Priloga Uredbi br. 1370/2007 i članka 55. Uredbe iz 2015. U tom je vještačenju utvrđeno da je neto financijski učinak obveze

obavljanja javne usluge koju je imalo navedeno društvo iznosio oko 86 000 bugarskih leva (oko 43 800 eura). Društvo Anhialo je pred tim sudom zahtijevalo isplatu jednog dijela dugovanog iznosa koji je ostao nepodmiren, odnosno 24 931,60 bugarskih leva (oko 12 700 eura).

- 22 Presudom od 8. studenoga 2021. Rajonen sad Pomorie (Općinski sud u Pomorieu) prihvatio je tu tužbu. Taj je sud među ostalim smatrao da je svrha naknade za javnu uslugu, u smislu Uredbe br. 1370/2007, ispraviti negativan neto financijski učinak koji je operator pretrpio zbog pružanja javne usluge. Smatrao je da Općina Pomorie ne može tvrditi da društvo Anhialo nije imalo pravo na naknadu za javnu uslugu jer ugovor o kojem je riječ nije sadržavao obvezne uvjete iz članka 56. stavka 2. Uredbe iz 2015., s obzirom na to da je taj ugovor sklopljen 1. studenoga 2013., odnosno prije njezina donošenja.
- 23 Općina Pomorie podnijela je žalbu protiv te presude Okražen sadu – Burgas (Okružni sud u Burgasu, Bugarska), sudu koji je uputio zahtjev. Ističe da su, s obzirom na to da Uredba br. 1370/2007 proizvodi izravan učinak od dana svojeg donošenja, odnosno od 23. listopada 2007., zahtjevi iz njezina članka 4. stavka 1. na snazi od tog datuma i da je zbog toga što oni nisu sadržani u ugovoru o kojem je riječ, isplata subvencije potpuno neosnovana. Općina Pomorie također je na temelju članka 5. predmetnog ugovora zaključila da njezina obveza isplaćivanja subvencija nije bezuvjetna, nego ovisi o ispunjenju uvjeta predviđenih nacionalnim propisima. Stoga joj se ne može prigovoriti da, zbog neisplate subvencija iz središnjeg državnog proračuna u općinski proračun, prijevoznicima nije isplaćena nikakva naknada za javnu uslugu. Naposljetku, općina navodi da ne može sama odrediti iznos naknada i subvencija te da samo može sama raspodijeliti iznose koji su joj u tu svrhu namjenski dodijeljeni.
- 24 Društvo Anhialo je pred sudom koji je uputio zahtjev navelo da je, kao što proizlazi iz vještačenja sudskog vještaka za računovodstvo, poštovalo sve zahtjeve predviđene Uredbom br. 1370/2007 i Uredbom iz 2015. Tvrdi da je prigovor prema kojem je država odgovorna za plaćanje subvencija općini neosnovan. Prema njegovu mišljenju, člankom 3. stavkom 1. te uredbe predviđa se da je odgovornost za usklađenost ugovora o javnom prijevozu s Uredbom br. 1370/2007 u potpunosti na općinama. Zbog toga, dodjela subvencija iz središnjeg državnog proračuna ovisi isključivo o općini o kojoj je riječ i o tome poštuje li ona zakonske zahtjeve koji se odnose na sklapanje ugovorâ o javnim uslugama. Stoga je Općina Pomorie, čija je zadaća to da osigura javni prijevoz na svojem području, uvijek dužna u cijelosti isplatiti naknadu za javnu uslugu zainteresiranom operatoru javne usluge, neovisno o tome je li joj subvencija dodijeljena ili nije.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Uredba iz 2015. donesena na temelju Zakona o cestovnom prijevozu, u verziji koja se primjenjuje na spor u glavnom postupku, osobito članka 4. stavka 1. njegovih završnih odredbi, i da se člankom 2. stavkom 1. te uredbe predviđa da se sredstva dodjeljuju do iznosa koji je Zakonom o državnom proračunu utvrđen za godinu o kojoj je riječ. Također navodi da se člankom 56. stavkom 1. navedene uredbe određuje da se subvencije dodjeljuju samo operatorima javnih usluga s kojima je općina o kojoj je riječ sklopila ugovore koji ispunjavaju zahtjeve predviđene Uredbom br. 1370/2007. Nadležna tijela tumače nacionalni propis na način da za plaćanje naknade za javnu uslugu zahtijeva da ona bude predviđena tim zakonom i da se plaća nadležnom tijelu. Međutim, Uredba br. 1370/2007, a osobito njezin članak 6. stavak 1., ne sadržava takve zahtjeve u pogledu plaćanja naknade za javnu uslugu.
- 26 Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev želi doznati dopušta li se tom uredbom to da država članica predvidi dodatne zahtjeve i ograničenja za plaćanje naknade za javnu uslugu prijevozniku u zamjenu za njegovo ispunjenje obveze obavljanja javne usluge.

- 27 Osim toga, u ugovoru o kojem je riječ ne utvrđuju se parametri na temelju kojih se računa naknada za javnu uslugu, nego se u tom pogledu upućuje na nacionalne propise. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da se u članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki i. Uredbe br. 1370/2007 navode „ugovori o javnim uslugama i opća pravila” kojima se utvrđuju ti parametri, upotreba veznika „i” mogla bi se tumačiti na način da je dovoljno da se parametri na temelju kojih se računa naknada utvrde u općim pravilima, odnosno pravilima donesenima u okviru Uredbe iz 2015. i, prije, Uredbe br. 3 od 4. travnja 2005. Drugo bi se tumačenje sastojalo od zaključka da ti parametri nužno moraju biti utvrđeni, ne samo u općim pravilima nego i u ugovoru o javnim uslugama, u smislu te uredbe.
- 28 U tim je okolnostima Okražen sad – Burgas (Okružni sud u Burgasu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Dopuštaju li odredbe Uredbe [br. 1370/2007] da država članica nacionalnim zakonom ili internim pravilima uvede dodatne zahtjeve i ograničenja u pogledu plaćanja naknade prijevozniku za ispunjenje obveze obavljanja javne usluge koji nisu predviđeni tom uredbom?
2. Dopušta li se člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe [br. 1370/2007] plaćanje naknade prijevozniku za ispunjenje obveze obavljanja javne usluge ako parametri na temelju kojih se računa naknada nisu unaprijed utvrđeni ugovorom o javnim uslugama, nego općim pravilima te je neto financijski učinak ili iznos dugovane naknade određen u skladu s mehanizmom predviđenim [tom uredbom]?”

Prvo pitanje

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice prema kojem se naknada koju je nadležno tijelo isplatilo operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama može dodijeliti potonjem samo ako su sredstva koja odgovaraju toj naknadi bila predviđena zakonom o proračunu te države članice za godinu o kojoj je riječ i isplaćena tom tijelu.
- 30 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 1. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 1370/2007, njezina svrha određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Unije, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi.
- 31 S tim ciljem ta uredba utvrđuje, u skladu s drugim podstavkom tog članka 1. stavka 1., uvjete po kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihova ugovaranja, operatorima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.
- 32 Uredba br. 1370/2007 stoga sadržava posebna pravila kojima se predviđaju načini intervencije u opće sustave javne nabave, čiji je predmet uspostava pravnog okvira u području dodjele naknada i/ili isključivih prava za troškove nastale izvršavanjem obveza pružanja javnih usluga (presuda od 21. prosinca 2023., DOBELES AUTOBUSU Parks i dr., C-421/22, EU:C:2023:1028, t. 35. i navedena sudska praksa).

- 33 Među odredbama koje čine taj pravni okvir, članak 3. stavak 1. te uredbe predviđa da, ako nadležno tijelo države članice odluči dodijeliti isključivo pravo i/ili naknadu za pružanje javne usluge bilo koje naravi operatoru po svojem izboru u zamjenu za ispunjenje obveza obavljanja javnih usluga, ono to čini u okviru ugovora o javnim uslugama, pri čemu ta odredba uspostavlja načelo prema kojem se obveze pružanja javne usluge i s njima povezane naknade moraju utvrditi u okviru takvog ugovora (presuda od 21. prosinca 2023. DOBELES AUTOBUSU Parks i dr., C-421/22, EU:C:2023:1028, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 34 Iz izričitog teksta članka 6. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da naknada vezana uz takav ugovor o javnim uslugama trebaju biti u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 4. te uredbe, kojim se određuje njezin obvezni sadržaj, bez obzira na to kako je ugovor dodijeljen.
- 35 Usto, u skladu s drugom rečenicom tog članka 6. stavka 1., naknada koja se dodjeljuje bez postupka nadmetanja također mora biti u skladu s detaljnim odredbama o izračunu naknade iz Priloga Uredbi br. 1370/2007, čija je svrha, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 27., osigurati prikladnost iznosa naknade te učinkovitost i kvalitetu javne usluge. To je osobito slučaj s ugovorom o javnim uslugama kao u glavnom predmetu, koji je nadležno lokalno tijelo, u smislu članka 2. točke (h) te uredbe, izravno sklopilo s operatorom javne usluge kao izvanrednu mjeru, na temelju članka 5. stavka 5. navedene uredbe.
- 36 S jedne strane, člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 1370/2007 propisuje se da se ugovorima o javnim uslugama, bez obzira na način njihova sklapanja, moraju unaprijed na objektivan i transparentan način utvrditi parametri na temelju kojih se računa plaćanje naknade, ako je predviđena.
- 37 S druge strane, ako je ugovor o javnim uslugama sklopljen bez postupka nadmetanja, druga rečenica članka 4. stavka 1. točke (b) te uredbe, u vezi s točkom 2. Priloga toj uredbi, propisuje da se ti parametri utvrđuju tako da naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku ispunjavanja obveze obavljanja javnih usluga na operatora javne usluge. Taj se iznos dobiva tako da se od troškova nastalih ispunjavanjem takvih obveza oduzmu njihovi pozitivni financijski učinci i primici od tarifa ostvarenih prilikom izvršavanja javne obveze te se dobiveni rezultat uveća za iznos koji odgovara „razumnoj dobiti” koju svaki operator ima pravo očekivati.
- 38 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 9. i 30. Uredbe br. 1370/2007, takvim obvezama koje se odnose na naknade dogovorene ugovorom o javnim uslugama nastoji se osigurati poštovanje načela jednakog postupanja, proporcionalnosti i transparentnosti, pri čemu je potonje načelo još važnije kada se ugovorom o javnim uslugama naknada dodjeljuje bez postupka nadmetanja.
- 39 Točno je da iz odredbi članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da nadležna tijela, s obzirom na to da je na njima da utvrde parametre za izračun naknade koja se duguje operatoru javne usluge, nužno raspolažu određenom marginom prosudbe kako bi osmislila mehanizam takve naknade (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2023., DOBELES AUTOBUSU PARKS i dr., C-421/22, EU:C:2023:1028, t. 42.), pri čemu je ona ipak strogo ograničena drugom rečenicom tog članka 4. stavka 1. točke (b) i detaljnim pravilima iz priloga toj uredbi kada se, kao u glavnom predmetu, naknada dodjeljuje u okviru ugovora o javnim uslugama bez postupka nadmetanja.

- 40 Međutim, ostaje činjenica da, prema sudskoj praksi Suda, države članice, kada izvršavaju marginu prosudbe koja im je dodijeljena uredbom, koja je, na temelju članka 288. drugog stavka UFEU-a, obvezujuća u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama, moraju koristiti tu marginu prosudbe u granicama odredaba te uredbe kako ne bi dovele u pitanje njezin sadržaj i ciljeve (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2022., *Meta Platforms Ireland*, C-319/20, EU:C:2022:322, t. 58. i 60. i navedenu sudsku praksu).
- 41 Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 43. i 44. svojeg mišljenja, naknada – čiji iznos isplaćen operatoru javne usluge u okviru ugovora o javnim uslugama sam po sebi ovisi o iznosu sredstava koji se svake godine određuje zakonom o proračunu države članice o kojoj je riječ i o naknadnoj isplati tih sredstava nadležnom lokalnom tijelu – temelji se na parametrima za izračun kojima se povređuju zahtjevi koji proizlaze iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1370/2007, u vezi s točkom 2. njezina priloga. Naime, suprotno onomu što je propisano u tim odredbama, takvi parametri, s jedne strane, nisu unaprijed utvrđeni na objektivan i transparentan način i, s druge strane, nisu povezani s neto financijskim učinkom ispunjenja obveze obavljanja javne usluge na operatora javnog prijevoza.
- 42 Stoga, valja utvrditi da takav sustav naknade ne omogućuje operatoru javne usluge o kojem je riječ da prilikom sklapanja ugovora o pružanju javne usluge sa svom potrebnom preciznošću odredi naknadu koju ima pravo primiti od nadležnog tijela u zamjenu za izvršavanje svojih obveza obavljanja javne usluge.
- 43 U tom smislu, taj sustav može, zbog nesigurnosti koja proizlazi iz nedostatka transparentnosti u pogledu iznosa naknade koji može biti naplaćen, ugroziti cilj Uredbe br. 1370/2007, koji se sastoji, kao što to već proizlazi iz točke 30. ove presude, od definiranja uvjeta za dodjelu naknade kako bi se pod pravičnim uvjetima tržišnog natjecanja osiguralo pružanje javne usluge prijevoza putnika koja je istodobno učinkovita i financijski isplativa, s ciljem postizanja visoke razine kvalitete tih usluga (presuda od 21. prosinca 2023., *DOBELES AUTOBUSU Parks i dr.*, C-421/22, EU:C:2023:1028, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 44 Iz toga slijedi da takav sustav prekoračuje marginu prosudbe priznatu državama članicama člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 u svrhu određivanja sustavâ naknade za javnu uslugu.
- 45 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice prema kojem se naknada koju je nadležno tijelo isplatilo operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama može dodijeliti potonjem samo ako su sredstva koja odgovaraju toj naknadi bila predviđena zakonom o proračunu te države članice za godinu o kojoj je riječ i isplaćena tom tijelu.

Drugo pitanje

- 46 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji nadležnom tijelu dopušta plaćanje naknade operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama ako parametri na temelju kojih se računa ta naknada nisu utvrđeni u tom ugovoru, nego su unaprijed, na objektivan i transparentan način, propisani u općim pravilima kojima se određuje iznos navedene naknade.

- 47 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Izravno sklapanje ugovora o uslugama javnog prijevoza)*, C-515/18, EU:C:2019:893, t. 23.).
- 48 Što se tiče, kao prvo, teksta članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1370/2007, valja istaknuti da se, prema njemu, ugovorima o javnim uslugama „i” općim pravilima moraju, u skladu s točkom (i) te odredbe, unaprijed na objektivan i transparentan način utvrditi parametri na temelju kojih se računa eventualno plaćanje naknade za javnu uslugu, ako je predviđena.
- 49 Iz tog teksta jasno proizlazi da se među aktima koji omogućuju određivanje iznosa naknade ne nalaze samo ugovori o javnim uslugama nego i opća pravila, koja su utvrđena u članku 2. točki (I) Uredbe br. 1370/2007, kao mjere koje se bez diskriminacije primjenjuju na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području za koje je odgovorno nadležno tijelo.
- 50 Iz toga slijedi da se člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 ne zahtijeva da svi parametri za izračun naknade predviđene ugovorom o javnim uslugama budu utvrđeni u takvom ugovoru, nego se zahtijeva samo da ti parametri budu utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način, bilo u ugovoru o javnim uslugama, bilo u općim pravilima.
- 51 Kao drugo, to je tumačenje potkrijepljeno kontekstom navedene odredbe. Naime, članak 2. točka (i) Uredbe br. 1370/2007 predviđa da pojam „ugovor o javnim uslugama” obuhvaća pravno obvezujuće akte koji potvrđuju sporazum između nadležnog tijela i operatora javne usluge o povjeravanju potonjem upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika, obuhvaćenih obavezama obavljanja javne usluge. U toj se odredbi usto navodi da, ovisno o pravu države članice, ugovor o javnim uslugama također može biti i odluka koju je donijelo nadležno tijelo u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta, ili koja sadržava uvjete prema kojima samo to tijelo pruža usluge ili povjerava njihovo pružanje unutar njem operatoru.
- 52 Iz toga proizlazi, kao što to potvrđuje i uvodna izjava 9. Uredbe br. 1370/2007, da, uzimajući u obzir razlike koje postoje između pravnih sustava država članica, pojam „ugovor o javnim uslugama” u smislu te uredbe treba shvatiti u širem smislu te on obuhvaća ne samo ugovorne nego i druge akte, osobito zakonodavne i regulatorne. Iz toga proizlazi da se takav ugovor može sastojati od kombinacije općeg pravnog akta kojim se obavljanje javne usluge dodjeljuje operatoru i upravnog akta kojim se utvrđuju detaljni zahtjevi u pogledu pružanja te usluge, čime se potvrđuje, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 54. svojeg mišljenja, da se parametri za izračun naknade za javnu uslugu mogu utvrditi upućivanjem na opća zakonodavna ili regulatorna pravila.
- 53 Što se tiče, kao treće, ciljeva Uredbe br. 1370/2007, valja podsjetiti na to da je, kao što je to već istaknuto u točkama 36. i 38. ove presude, cilj transparentnosti od ključne važnosti kad je riječ o parametrima za izračun naknade za pružanje javne usluge, osobito kada se ona ne dodjeljuje u okviru postupka nadmetanja.
- 54 Međutim, kako bi se taj cilj ostvario, nije nužno da svi parametri za izračun naknade budu predviđeni u ugovoru o javnim uslugama sklopljenom između nadležnog tijela i operatora javne usluge. Naime, s obzirom na to da se opća pravila o takvim parametrima, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 1370/2007, unaprijed utvrđuju na objektivan i transparentan način te da se, osim toga, u uvjetima neprovođenja postupka nadmetanja poštuju

detaljna pravila navedena u prilogu toj uredbi, operator javne usluge može sa svom potrebnom preciznošću odrediti iznos naknade koja mu se duguje za ispunjavanje obveza javne usluge koje ima.

- 55 Slijedom toga, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice koji nadležnom tijelu dopušta plaćanje naknade operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama ako parametri na temelju kojih se računa ta naknada nisu utvrđeni u tom ugovoru, nego su unaprijed, na objektivan i transparentan način, propisani u općim pravilima kojima se određuje iznos navedene naknade.

Troškovi

- 56 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 4. stavak 1. točku (b) 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**

treba tumačiti na način da mu se:

protivi propis države članice prema kojem se naknada koju je nadležno tijelo isplatilo operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama može dodijeliti potonjem samo ako su sredstva koja odgovaraju toj naknadi bila predviđena zakonom o proračunu te države članice za godinu o kojoj je riječ i isplaćena tom tijelu.

- 2. Članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1370/2007**

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi propis države članice koji nadležnom tijelu dopušta plaćanje naknade operatoru javne usluge u okviru izvršenja ugovora o javnim uslugama ako parametri na temelju kojih se računa ta naknada nisu utvrđeni u tom ugovoru, nego su unaprijed, na objektivan i transparentan način, propisani u općim pravilima kojima se određuje iznos navedene naknade.

Potpisi