



Zbornik sudske prakse

Predmet C-421/22

**„DOBELES AUTOBUSU PARKS” SIA i dr.
protiv
Iepirkumu uzraudzības birojs
„Autotransporta direkcija” VSIA**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Augstākā tiesa (Senāts))

Presuda Suda (peto vijeće) od 21. prosinca 2023.

„Zahtjev za prethodnu odluku – Promet – Usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Članak 1. stavak 1. – Članak 2.a stavak 2. – Članak 3. stavak 1. – Članak 4. stavak 1. – Članak 6. stavak 1. – Ugovor o javnim uslugama autobusnog prijevoza putnika – Postupak dodjele ugovora o javnoj nabavi usluga – Otvoren, transparentan i nediskriminirajući postupak javne nabave – Dokumentacija za nadmetanje – Iznos naknade koju je dodijelilo nadležno nacionalno tijelo – Indeksacija ograničena vremenski te na posebne kategorije troškova – Raspodjela rizika”

Promet – Usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Uredba br. 1370/2007 – Dodjela ugovora o javnoj usluzi autobusnog prijevoza putnika – Otvoren, transparentan i nediskriminirajući postupak javne nabave – Naknada troškova poduzeća za prijevoz putnika koji su svojstveni obvezama javne usluge – Ugovor o podjeli troškova – Margina prosudbe nadležnih nacionalnih tijela – Mogućnost tih tijela da predvide sustav naknade koji ne pokriva automatski sve troškove povezane s upravljanjem i korištenjem te usluge – Dopuštenost – Nepostojanje redovite indeksacije troškova – Povreda načela proporcionalnosti – Nepostojanje

(Uredba br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 1. st. 1., čl. 2.a, čl. 3. st. 1., čl. 4. st. 1. i čl. 6. st 1.)

(t. 41.-44., 46.-52., 54.-56., 58., 59. i izreka)

Kratak prikaz

U Latviji je bio pokrenut otvoreni postupak javne nabave radi dodjele prava na pružanje javnih usluga autobusnog prijevoza putnika na latvijskoj mreži linija od regionalne važnosti u trajanju od deset godina.

Društvo „Dobeles Autobusu parks SIA” i više drugih latvijskih društava aktivnih u području prijevoza podnijelo je Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisiji (Povjerenstvo za odlučivanje o žalbama pri Uredu za nadzor javne nabave, Latvija) žalbu kojom su osporavali odredbe dokumentacije za nadmetanje. Ona smatraju da se tom dokumentacijom i odgovarajućim nacrtom ugovora uspostavlja nezakoniti sustav isplata naknada za predmetne javne usluge kojim se ne predviđa cjelovit postupak revizije cijene usluge u slučaju promjene

troškova koji utječu na tu cijenu. Nakon što je navedeno povjerenstvo odbilo njihovu žalbu, ta su društva podnijela tužbu pred Administratīvā rajona tiesom (Općinski upravni sud, Latvija). I taj je sud odbio njihovu tužbu uz obrazloženje, u biti, da država prilikom revizije ugovorne cijene usluge nije dužna pokriti sve troškove operatora javne usluge prijevoza i da postupak indeksacije predviđen nacrtom ugovora o javnoj nabavi nije protivan zahtjevima Uredbe br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika¹.

Nakon što joj je podnesena žalba u kasacijskom postupku, Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija), koji je sud koji je uputio zahtjev u ovom predmetu, odlučila je uputiti Sudu prethodno pitanje kako bi utvrdio dopušta li se Uredbom br. 1370/2007 sustav naknada kojim se ne predviđa redovita indeksacija ugovorne cijene u skladu s povećanjem troškova povezanih s pružanjem usluge koji su izvan kontrole ponuditelja.

U svojoj presudi Sud ispituje mogu li države članice, u okviru ugovora o javnim uslugama zaključenih nakon otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg postupka javne nabave, uvesti mehanizam kompenzacije koji dovodi do prebacivanja rizika povezanih s promjenom troškova na pružatelja usluga prijevoza putnika i koji uključuje rizik premale kompenzacije zbog povećanja nekih od tih troškova. U tom pogledu Sud smatra da se Uredbi br. 1370/2007 ne protivi takav sustav naknade koji ne nalaže nadležnim nacionalnim tijelima da pružatelju usluga prijevoza putnika koji podliježe obvezama pružanja javne usluge dodijele punu naknadu koja pokriva, putem redovite indeksacije, svako povećanje troškova povezanih s upravljanjem i korištenjem te usluge koji nisu pod njegovim nadzorom.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ističe da u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 1370/2007 ugovori o javnim uslugama moraju, s jedne strane, unaprijed objektivno i transparentno utvrditi parametre na temelju kojih se, ako je predviđena, mora izračunati naknada² i, s druge strane, utvrditi uvjete raspodjele troškova povezanih s pružanjem usluga³.

Iz toga proizlazi da nadležna nacionalna tijela, s obzirom na to da je na njima da utvrde parametre za izračun naknade koja se duguje pružatelju javnih usluga prijevoza i da utvrde načine raspodjele troškova povezanih s njihovim pružanjem, raspoložu, u okviru ugovora o javnim uslugama, marginom prosudbe kako bi osmislila mehanizam takve naknade. Konkretno, Sud utvrđuje da mogućnost raspodjele troškova nužno podrazumijeva da ta tijela nisu obvezna nadoknaditi sve troškove, nego mogu prenijeti na pružatelja te javne usluge rizike povezane s promjenom nekih od njih, bez obzira na to može li taj pružatelj u potpunosti kontrolirati njihovu promjenu s obzirom na to da ona ovisi o okolnostima koje su vanjske u odnosu na njega.

Stoga iz samog teksta članka 4. stavka 1. Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da nadležna nacionalna tijela mogu, izvršavajući svoju marginu prosudbe, predvidjeti sustav naknade koji, zbog parametara njezina izračuna i načina podjele troškova koje utvrđuju ta tijela, pružatelju javne usluge prijevoza ne jamči automatsko potpuno pokriće tih troškova.

¹ Uredba (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 (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.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. (SL 2016., L 354, str. 22.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1370/2007)

² Članak 4. stavak 1. točka (b) prva alineja podtočka i. Uredbe br. 1370/2007

³ Članak 4. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 1370/2007

Kao drugo, nakon što je podsjetio na to da je cilj Uredbe br. 1370/2007 definirati uvjete za dodjelu naknade kako bi se osiguralo pružanje javne usluge prijevoza putnika koja je istodobno učinkovita i financijski isplativa⁴, Sud je iz toga zaključio da svaki sustav naknade mora imati za cilj ne samo izbjegavanje prekomjerne naknade troškova nego i poticanje veće učinkovitosti pružatelja javne usluge prijevoza. Međutim, sustav naknade kojim se u svim okolnostima jamči automatsko pokrivanje svih troškova povezanih s izvršenjem ugovora o javnim uslugama ne uključuje takvo poticanje na veću učinkovitost, s obzirom na to da predmetni pružatelj ne mora ograničiti svoje troškove.

Suprotno tomu, sustav naknada koji, u nedostatku redovite indeksacije, automatski ne pokriva sve te troškove, nego dovodi do prijenosa određenih rizika na pružatelja javne usluge, može pridonijeti ostvarenju takvog cilja. Naime, čak i u pogledu troškova koji su izvan kontrole dotičnog pružatelja javne usluge, poboljšanje učinkovitosti koje je ostvario omogućit će mu da ojača svoju financijsku održivost kako bi snosio te troškove, što će pridonijeti osiguranju dobrog izvršenja obveza predviđenih ugovorom o javnim uslugama.

Kao treće, Sud ističe da, kada se ugovor o javnim uslugama dodjeljuje nakon provedbe postupka nadmetanja, takav postupak sam po sebi ima za učinak smanjenje na najmanju moguću mjeru iznosa naknade dugovane pružatelju javne usluge prijevoza, čime se – posredstvom automatske prilagodbe – izbjegava ne samo prekomjernost naknade nego i njezina nedostatnost.

Naime, svaki pružatelj usluga koji odluči sudjelovati u postupku javne nabave radi izvršenja ugovora o pružanju javne usluge sam određuje uvjete svoje ponude, s obzirom na sve relevantne parametre i, osobito, s obzirom na vjerojatnu promjenu troškova koji mogu utjecati na pružanje usluge, definirajući na taj način razinu rizika koji je spreman preuzeti. Stoga se može pretpostaviti da će mu njegova ponuda, ako bude odabrana, osigurati stopu povrata na uloženi kapital koja odgovara razini snošenog rizika. Iz toga slijedi da sustav naknada povezan s ugovorom o javnim uslugama dodijeljenim nakon provođenja otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg postupka javne nabave, sam po sebi jamči pružatelju te javne usluge pokrivanje njegovih troškova, osiguravajući mu i odgovarajuću naknadu, čiji će iznos varirati ovisno o razini rizika koji je potonji spreman preuzeti.

Stoga nadležna nacionalna tijela nisu dužna, u okviru postupka nadmetanja, posredstvom redovite indeksacije, automatski nadoknaditi sve troškove koje snosi pružatelj usluge prijevoza u vezi s izvršenjem ugovora o javnim uslugama, bez obzira na to jesu li oni pod njegovim nadzorom ili nisu, kako bi mu se tim ugovorom dodijelila odgovarajuća naknada.

Usto, ne može se smatrati da je samim nepostojanjem mehanizma redovite indeksacije troškova povrijeđeno načelo proporcionalnosti. Naime, pružatelj usluga prijevoza koji sudjeluje u javnom natječaju sam određuje uvjete svoje ponude i razinu rizika koji je spreman preuzeti s obzirom na uvjete naknade iz ugovora o pružanju javne usluge, među ostalim, i s obzirom na nepostojanje takvog mehanizma. Stoga, ako bi nadležno nacionalno tijelo u okviru natječajnog postupka predvidjelo nerazumne ili prekomjerne uvjete s obzirom na rizike koje mora preuzeti dotični pružatelj javne usluge, bilo bi malo vjerojatno da bi mu bile podnesene ponude, tako da bi to tijelo moralo izmijeniti te uvjete kako bi ih uskladilo s načelom proporcionalnosti.

⁴ Članak 1. stavak 1., članak 2.a stavak 2. i točka 7. Priloga Uredbi br. 1370/2007, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 4., 7., 27. i 34.

Što se tiče mogućnosti da pružatelj usluga prijevoza putnika, u nadi da će dobiti ugovor, ponudi ugovornu cijenu koja ne uzima dovoljno u obzir buduće povećanje troškova te da ne bude u mogućnosti izvršiti ugovor na primjeren način, ona je svojstvena svakom postupku javne nabave. Stoga se tom mogućnošću ne opravdava zahtjev da ugovori o javnim uslugama sklopljeni nakon otvorenog postupka javne nabave uvijek sadržavaju redovit mehanizam indeksacije, koji automatski omogućuje osiguranje potpune naknade za svako povećanje troškova u vezi s njihovim izvršenjem, bez obzira na to jesu li ti troškovi pod nadzorom pružatelja usluge.