Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

13. veljače 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Promet – Usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Usluge javnog prijevoza putnika autobusom – Članak 5. stavak 2. treći podstavak točka (c) – Sklapanje ugovora o javnim uslugama – Sklapanje ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom – Sklapanje u obliku ugovora o koncesiji usluga – Izravno sklapanje koje s unutarnjim operaterom provodi lokalno nadležno tijelo – Članak 5. stavak 3. – Postupak sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja – Sklapanje ugovora o pružanju usluga javnog prijevoza autobusom koje provodi drugo nadležno tijelo – Sudjelovanje unutarnjeg operatera – Pretpostavke”

U predmetu C-684/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija), odlukom od 15. studenoga 2023., koju je Sud zaprimio 15. studenoga 2023., u postupku

„Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA

protiv

Iepirkumu uzraudzības birojs,

„Autotransporta direkcija” VSIA,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika desetog vijeća, E. Regan (izvjestitelj) i Z. Csehi, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za „Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, A. Hartpenga, *advokāte*,

* Jezik postupka: latvijski

– za „Autotransporta direkcija” VSIA, A. Caune, *valdes priekšsēdētājs*, i T. Vectirāns, *valdes loceklis*,

– za latvijsku vladu, E. Bārdiņš, J. Davidoviča i K. Pommere, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Messina i I. Rubene, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (c) i stavka 3. 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 (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 Zahtjev je upućen u okviru spora između „Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, društva latvijskog prava, s jedne strane, i Iepirkumu uzraudzības birojs (Ured za nadzor javne nabave, Latvija, u daljnjem tekstu: Ured) i „Autotransporta direkcija” VSIA (u daljnjem tekstu: ATD), javnog poduzeća zaduženog za organizaciju usluga javnog prijevoza u Latviji, s druge strane, o dodjeli prava pružanja usluga javnog prijevoza putnika autobusom na mreži linija od regionalne važnosti u gradu Ventspilsu (Latvija).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1370/2007

3 U skladu s uvodnim izjavama 6., 7. i 18. Uredbe br. 1370/2007:

„(6) Mnoge države članice donijele su zakonodavstvo koje predviđa dodjelu isključivih prava i ugovora o javnim uslugama barem na dijelu njihovog tržišta javnog prijevoza, na temelju transparentnih i pravednih konkurentskih postupaka sklapanja ugovora. Kao rezultat toga, trgovina između država članica znatno se razvila i nekoliko operatera javnih usluga sada pruža javne usluge prijevoza putnika u više od jedne države članice. Međutim, promjene u nacionalnom zakonodavstvu dovele su do razlika u postupcima koji se primjenjuju i stvorile pravnu nesigurnost oko prava operatera javnih usluga i obveza nadležnih tijela. Uredba (EEZ) br. 1191/69 Vijeća od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim plovnim putovima [(SL 1969., L 156, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 3.)], ne bavi se načinom na koji se u [Europskoj z]ajednici

trebaju sklapati ugovori o javnim uslugama, niti posebno okolnostima u kojima bi oni trebali biti predmet konkurentnog javnog nadmetanja. Prema tome, potrebno je ažurirati pravni okvir Zajednice.

(7) Provedene studije i iskustvo država članica u kojima niz godina postoji tržišno natjecanje u sektoru javnog prometa pokazuju da, uz odgovarajuća jamstva, uvođenje uređenog tržišnog natjecanja između operatera vodi do privlačnijih i inovativnijih usluga po nižim cijenama i da ometanje pri obavljanju određenih zadataka dodijeljenih operaterima javnih usluga nije izgledno. Ovaj pristup podržalo je Vijeće Europske unije u okviru Lisabonskog procesa od 28. ožujka 2000. koji je pozvao [Europsku komisiju], [Vijeće Europske unije] i države članice, svakog u skladu s njihovim mogućnostima, da ‚ubrzaju liberalizaciju u područjima kao što je promet'.

[…]

(18) Uz poštovanje mjerodavnih odredbi nacionalnog prava, svako lokalno tijelo ili, ako ono ne postoji, svako nacionalno tijelo može se odlučiti pružiti vlastite usluge javnog prijevoza putnika na području kojim upravlja ili ih povjeriti unutarnjem operateru bez konkurentnog javnog natječaja. Međutim, ova mogućnost samostalnog pružanja usluga mora biti pod strogim nadzorom da bi se osigurala jednaka pravila natjecanja za sve. Nadležno tijelo ili skupina tijela koja pružaju integrirane usluge javnog prijevoza putnika, kolektivno ili kroz svoje članove, trebala bi provoditi zahtijevani nadzor. Nadalje, nadležnom tijelu koje pruža svoje vlastite usluge prijevoza, odnosno unutarnjem operateru potrebno je zabraniti sudjelovanje u konkurentskim postupcima nadmetanja izvan područja nadležnosti takvog tijela. Tijelu koje nadzire unutarnjeg operatera također bi trebalo biti dozvoljeno zabraniti takvom operateru da sudjeluje u konkurentskim nadmetanjima organiziranim unutar njegovog područja. […]"

4 Člankom 1. Uredbe br. 1370/2007, naslovljenim „Svrha i područje primjene", u stavku 1. određuje se:

„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."

5 Člankom 2. te uredbe, naslovljenim „Definicije", predviđa se:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(b) ‚nadležno tijelo' znači svako tijelo javne vlasti ili skupinu tijela javne vlasti države članice ili država članica s ovlastima intervencije u javni prijevoz putnika na danom zemljopisnom području, odnosno svako tijelo kojem je dana takva ovlast;

(c) ‚lokalno nadležno tijelo' znači svako nadležno tijelo čije zemljopisno područje nadležnosti nije cijela država;

[…]

(h) ‚izravno sklapanje' znači sklapanje ugovora o javnim uslugama s operaterom 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 operatera javne usluge o povjeravanju upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika tom operateru, 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 operateru;

(j) ‚unutarnji operater' znači zasebna pravna osoba nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili u slučaju skupine tijela barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama;

[…]"

6 Članak 5. navedene uredbe, naslovljen „Sklapanje ugovora o javnim uslugama", glasi:

„1. Ugovori o javnim uslugama sklapaju se u skladu s pravilima utvrđenim ovom Uredbom. Međutim, ugovori o uslugama ili ugovori o javnim uslugama kako su definirani u direktivama 2004/17/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)] ili 2004/18/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004 o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] za usluge javnog autobusnog ili tramvajskog prijevoza putnika sklapaju se u skladu s postupcima predviđenima tim direktivama ako ti ugovori nemaju oblik ugovora o koncesijama za usluge kako su definirani u tim direktivama. Kada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama 2004/17/EZ ili 2004/18/EZ, odredbe stavaka 2. do 6. ovog članka ne primjenjuju se.

2. Osim ako je to zabranjeno nacionalnim pravom, svako lokalno nadležno tijelo, bilo ili ne bilo ono pojedinačno tijelo ili skupina tijela koja pruža integrirane usluge javnog prijevoza putnika, može odlučiti pružati usluge javnog prijevoza putnika sâmo ili izravno dodijeliti ugovore o javnim uslugama zasebnoj pravnoj osobi nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili, u slučaju skupine tijela, barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima kontrolu sličnu onoj nad vlastitim službama.

[…]

Kada lokalno nadležno tijelo donese takvu odluku, vrijedi sljedeće:

[…]

(b) uvjet primjene ovog stavka jest da unutarnji operater i svaki subjekt nad kojim taj operater ima čak i najmanji utjecaj obavljaju svoje djelatnosti javnog prijevoza putnika unutar područja lokalnog nadležnog tijela, bez obzira na moguće pruge koje izlaze iz tog područja ili druge pojedinačne usluge tih djelatnosti koje zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela, kao i da ne sudjeluju u konkurentnim javnim nadmetanjima vezanim uz pružanje usluga javnog prijevoza putnika organiziranih izvan područja lokalnog nadležnog tijela;

(c) neovisno o točki (b), unutarnji operater može sudjelovati u pravednim konkurentnim javnim nadmetanjima u razdoblju od najviše dvije godine prije isteka njegovog izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, pod uvjetom da je donesena konačna odluka da se usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom unutarnjeg operatera podvrgnu pravednom konkurentnom javnom nadmetanju, te da unutarnji operater nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama;

[…]

3. Sva nadležna tijela koja su se opredijelila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, osim u slučajevima opisanim u stavcima 3.a, 4., 4.a, 4.b, 5. i 6. Postupak usvojen za konkurentno nadmetanje treba biti otvoren za sve operatere i pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije. […]

[…]

5. U slučaju prekida usluga ili neposrednog rizika od nastanka takve situacije, nadležno tijelo može poduzeti izvanredne mjere.

Izvanredne mjere mogu imati oblik izravne dodjele ili službenog sporazuma o produljenju ugovora o javnim uslugama ili zahtjeva za ispunjavanjem određenih obveza obavljanja javnih usluga. Operater javne usluge ima pravo žalbe na odluku kojom se nameće ispunjavanje obveza obavljanja određenih javnih usluga. Razdoblje na koje je ugovor o javnim uslugama dodijeljen, produljen ili nametnut izvanrednim mjerama ne smije biti dulje od dvije godine.”

Direktiva 2014/23/EU

7 Članak 5. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravak SL 2015., L 114, str. 24.), naslovljen „Definicije”, glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚koncesije’ znači koncesije radova ili koncesije usluga, kako je definirano u točkama (a) i (b):

[…]

(b) ‚koncesija usluga’ znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

Dodjela koncesije radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv.

[…]”

8 Člankom 10. te direktive, naslovljenim „Izuzeća primjenjiva na koncesije koje dodjeljuju javni naručitelji i naručitelji” u stavku 3. određuje se:

„Ova Direktiva ne primjenjuje se na koncesije […] za usluge javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007.”

Latvijsko pravo

9 Člankom 8. Sabiedriskā transporta pakalpojumu likumsa (Zakon o uslugama javnog prijevoza) od 14. srpnja 2007. (*Latvijas Vēstnesis*, 2007., br. 106) u stavcima 2. i 3. određuje se:

„2. Javni naručitelj organizira sklapanje ugovora o nabavi usluga javnog prijevoza u skladu s Publisko iepirkumu likums (Zakon o javnoj nabavi) ili zakonskim odredbama o dodjeli koncesija ako se ovim zakonom ne određuje drukčije.

3. Javni naručitelj može izravno dodijeliti pravo pružanja usluga javnog prijevoza bez provođenja postupka sklapanja ugovora o uslugama javnog prijevoza iz stavka 2. ovog članka, u slučajevima i u skladu s pravilima predviđenima Uredbom br. 1370/2007. […]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

Ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku

10 Dana 19. svibnja 2021. ATD je, kao javni naručitelj, pokrenuo otvoreni postupak javne nabave za dodjelu prava na pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza na mreži linija od regionalnog interesa, u okviru kojeg su ponude trebale biti podnesene do 30. kolovoza 2021. (u daljnjem tekstu: ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku). Tužitelj iz glavnog postupka podnio je ponudu u okviru tog postupka, uključujući ponudu za grupu „Ventspils”.

11 Odlukom od 7. prosinca 2022. (u daljnjem tekstu: odluka od 7. prosinca 2022.) ATD je odbio tu ponudu i sklopio ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku s društvom čiji je ukupni kapital u vlasništvu Općine Ventspils, odnosno Ventspils Reiss PSIA (u daljnjem tekstu: VR).

Izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama

12 Općina Ventspils, kao lokalno nadležno tijelo, 13. siječnja 2012. sklopila je izravno s VR-om, u svojstvu unutarnjeg operatera, ugovor o javnim uslugama za pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u gradu Ventspilsu, koji je trebao isteći 31. prosinca 2023. (u daljnjem tekstu: izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama).

13 Ta je općina 27. rujna 2019. odlučila datum isteka tog ugovora pomaknuti na 30. rujna 2021. i organizirati postupak javne nabave za pravo na pružanje usluga javnog prijevoza u gradu Ventspilsu. Međutim, navedeni ugovor predviđao je da se njegovo trajanje može produljiti u slučajevima predviđenima člankom 5. stavkom 5. Uredbe br. 1370/2007.

14 Dana 31. ožujka 2021. općina Ventspils pokrenula je postupak javne nabave za pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u tom gradu.

15 Zbog kašnjenja u postupku javne nabave ta je općina 2. rujna 2021., na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007, odlučila produljiti izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama do sklapanja novog ugovora ili najkasnije do 30. rujna 2022.

16 Postupak javne nabave prekinut je 10. rujna 2021. nakon odluke Ureda zbog potrebe izmjene dokumentacije za nadmetanje.

17 Dana 19. rujna 2021. općina Ventspils pokrenula je novi postupak javne nabave za pružanje usluga javnog autobusnog prijevoza u tom gradu.

18 Zbog kašnjenja u postupku javne nabave ta je općina 22. rujna 2022., na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007, odlučila ponovno produljiti izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama do sklapanja novog ugovora ili najkasnije do 30. rujna 2023.

19 Dana 1. lipnja 2023. taj postupak javne nabave prekinut je nakon odluke Ureda zbog potrebe otklanjanja nedosljednosti u dokumentaciji za nadmetanje.

Nacionalni sudski postupak koji se odnosi na ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku

20 Tužitelj iz glavnog postupka osporavao je pred Uredom odluku od 7. prosinca 2022., ističući da je ATD trebao isključiti VR iz ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku zbog povrede roka od dvije godine predviđenog u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) Uredbe br. 1370/2007, tijekom kojeg se tom unutarnjem operateru može dopustiti sudjelovanje u takvom postupku sklapanja na temelju konkurentnog nadmetanja.

21 Odlukom od 6. veljače 2023. Ured je potvrdio odluku od 7. prosinca 2022. uz obrazloženje da su svi uvjeti navedeni u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) Uredbe br. 1370/2007 bili ispunjeni na datum određen za podnošenje ponuda, odnosno 30. kolovoza 2021. Prema mišljenju Ureda, izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama produljen je do 30. rujna 2023. u skladu s člankom 5. stavkom 5. te uredbe kako bi se osigurao kontinuitet usluge javnog prijevoza na području općine Ventspils. Što se tiče pitanja eventualnog postojanja nezakonite državne potpore, smatra da se ono ne treba ocjenjivati u okviru otvorenog i transparentnog postupka javne nabave, poput ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku koji je organizirao ATD, nego u okviru odluka koje je donijela i ugovora koje je sklopila ta općina.

22 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je tužbu protiv odluke od 6. veljače 2023. administratīvā rajona tiesi (Općinski upravni sud, Latvija), sudu koji je uputio zahtjev.

23 Prema njegovu mišljenju, Ured je zanemario činjenicu da je produljenje izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, kao izvanredna mjera na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007, istovjetno sklapanju novog izravno sklopljenog ugovora, protivno članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) te uredbe.

24 Osim toga, tužitelj iz glavnog postupka ne osporava da je u trenutku podnošenja ponude, između 19. svibnja i 30. kolovoza 2021., poštovan rok od dvije godine koji prethodi isteku izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, predviđenog potonjom odredbom, jer je datum isteka tog ugovora bio pomaknut na 30. rujna 2021. Međutim, smatra da je trebalo preispitati situaciju u trenutku donošenja odluke o sklapanju ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku. U tom trenutku, odnosno 7. prosinca 2022., istek izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama odgođen je do 30. rujna 2023. iako je ponuda zapravo podnesena izvan roka od dvije godine u smislu navedene odredbe, koji je zbog te odgode počeo teći tek 30. rujna 2021.

25 Tužitelj iz glavnog postupka također tvrdi da je skraćivanje trajanja izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, koje je provela općina Ventspils, nakon čega je u nekoliko navrata produljen taj ugovor kako bi VR mogao sudjelovati u postupku javne nabave koji je organizirao ATD, praksa koja je sama po sebi protivna cilju koji se želi postići Uredbom br. 1370/2007 – smanjenju narušavanja tržišnog natjecanja koje proizlazi iz dozvoljavanja takvim pružateljima usluga da sudjeluju u postupcima javne nabave i organiziraju usluge javnog prijevoza izvan područja tog lokalnog nadležnog tijela. Tužitelj iz glavnog postupka također dvoji o tome je li ta općina imala pravo odlučiti produljiti izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama, s obzirom na to da se produljenje ili kašnjenje postupka javne nabave općenito ne može smatrati izvanrednim slučajem u smislu članka 5. stavka 5. te uredbe.

26 Ured i ATD smatraju da „načelo poštenog tržišnog natjecanja” nije povrijeđeno jer je izvršenje ugovora o javnim uslugama sklopljenog nakon sklapanja ugovora o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku trebalo početi teći tek 1. srpnja 2024., tako da VR nije istodobno primao plaćanje za izvršenje izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama i ugovora o javnim uslugama sklopljenog u okviru javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku.

27 U vezi s tim sud koji je uputio zahtjev smatra da je na njemu da ocijeni uvjete primjene članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (c) Uredbe br. 1370/2007 u okviru postupka sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe.

28 Taj sud ističe da je nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe u svojem mišljenju u spojenim predmetima Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2018:869, t. 89. do 104.) smatrao da nepoštovanje zahtjeva ograničavanja djelatnosti unutarnjeg operatera, predviđenog u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (b) Uredbe br. 1370/2007, ne može utjecati na postupak sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe. Iako bi se to obrazloženje moglo prenijeti na članak 5. stavak 2. točku (c) navedene uredbe, taj sud ipak smatra da, s jedne strane, Sud u presudi od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) nije ispitao odnos između stavka 2. trećeg podstavka točke (b) i stavka 3. članka 5. te uredbe te da bi, s druge strane, mogla biti narušena puna djelotvornost ograničenja predviđenih u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točkama (b) i (c) Uredbe br. 1370/2007 ako se njihovo poštovanje ne bi moglo provjeriti u okviru postupka sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja.

29 Naime, iz uvodne izjave 18. Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama za prijevoz putnika treba strogo ograničiti kako bi se osiguralo poštovanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja. Izravno sklapanje takvog ugovora stoga treba smatrati gospodarskom prednošću na koju nema pravo svaki subjekt u uobičajenim tržišnim uvjetima, tako da ta prednost i povezana plaćanja utječu na tržišno natjecanje. Zbog toga se u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (b) te uredbe unutarnjim operaterima zabranjuje sudjelovanje u postupcima sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja izvan područja lokalnog nadležnog tijela. Međutim, kako bi se potaknulo otvaranje tržišta usluga javnog prijevoza, navedenom se uredbom u njezinu članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) predviđa iznimka od te zabrane uz poštovanje određenog broja uvjeta koji se odnose na odustanak od pružanja usluge za koju je ugovor izravno sklopljen. Smatra da odluke o budućoj organizaciji gospodarskih djelatnosti unutarnjeg operatera utječu na cijenu koju je ponudio ponuditelj. Stoga je, kako bi se osigurali jednaki uvjeti tržišnog natjecanja, ključno da se uvjeti navedeni u potonjoj odredbi nadziru u okviru postupaka sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja.

30 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno pitati Sud, kao prvo, treba li u okviru postupka predviđenog u članku 5. stavku 3. Uredbe br. 1370/2007 provjeriti uvjete navedene u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) te uredbe koji se odnose na sudjelovanje unutarnjeg operatera u postupku javne nabave.

31 U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, taj bi sud, kao drugo, trebao razmotriti tumačenje uvjeta navedenih u tom članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) i njihovu primjenu na činjenice u glavnom postupku. Iz te odredbe proizlazi da unutarnji operater može sudjelovati u otvorenom postupku javne nabave pod uvjetom, kao prvo, da izravno sklopljeni ugovor o uslugama istekne u roku od dvije godine, kao drugo, da je donesena konačna odluka o provedbi poštenog konkurentnog postupka nadmetanja za usluge prijevoza putnika koje su predmet tog ugovora i, kao treće, da unutarnji operater nije zaključio nijedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama.

32 Smatra da je u ovom predmetu najprije važno pojasniti u kojem se trenutku moraju poštovati svi uvjeti predviđeni člankom 5. stavkom 2. trećim podstavkom točkom (c) Uredbe br. 1370/2007 za sudjelovanje unutarnjeg operatera u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja. Budući da je takvo sudjelovanje potvrđeno ponudom koju je podnio ponuditelj i da odluke o budućoj organizaciji gospodarskih djelatnosti unutarnjeg operatera mogu utjecati na cijenu koju je ponudio taj ponuditelj, relevantni uvjeti trebali bi biti ispunjeni u trenutku podnošenja ponude.

33 Međutim, iz činjenica u glavnom postupku proizlazi da se situacija može naknadno promijeniti. Tako je u ovom slučaju trajanje izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama nekoliko puta produljeno na temelju članka 5. stavka 5. Uredbe br. 1370/2007 – čime je prekoračen ukupni rok od dvije godine od podnošenja ponude – zbog čega se postavlja pitanje je li ATD kao javni naručitelj u trenutku sklapanja ugovora trebao provjeriti jesu li uvjeti iz članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (c) te uredbe i dalje bili ispunjeni u trenutku podnošenja ponude i je li stoga VR, kao unutarnji operater, trebao biti isključen iz postupka javne nabave.

34 Sud koji je uputio zahtjev slaže se s tumačenjem koje predlaže tužitelj iz glavnog postupka, prema kojem u okviru postupka sklapanja ugovora na temelju konkurentnog postupka nadmetanja valja uzeti u obzir i promjene činjeničnih okolnosti nakon podnošenja ponude. Naime, ne može se isključiti da su uvjeti navedeni u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) Uredbe br. 1370/2007 formalno ispunjeni tek u trenutku podnošenja ponude, osobito s obzirom na

međuovisnost lokalnog nadležnog tijela i unutarnjeg operatera. Međutim, taj sud sklon je prihvatiti stajalište koje zastupaju ATD i Ured, prema kojem promjene činjeničnih okolnosti nakon podnošenja ponude treba promatrati ovisno o tome utječu li one na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima.

35 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da valja utvrditi treba li članak 5. stavak 2. treći podstavak točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da je javni naručitelj, kada odluči sklopiti ugovor o javnoj nabavi, dužan provjeriti jesu li u trenutku podnošenja ponude ispunjeni svi uvjeti navedeni u toj odredbi, uključujući i uzimanje u obzir okolnosti nastalih nakon podnošenja ponude koje mogu utjecati na pošteno tržišno natjecanje među ponuditeljima.

36 Kao treće, taj sud smatra da je Sudu potrebno uputiti pitanje treba li, kao što to tvrdi tužitelj u glavnom postupku, produljenje izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama izjednačiti sa sklapanjem novog izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, u smislu članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (c) Uredbe br. 1370/2007. Budući da se razdoblje izvršenja ugovora mijenja u okviru postojećeg ugovora a da se pritom ne mijenjaju druge odredbe, navedeni sud dvoji o tome može li se uvjet iz te odredbe, kojim se nalaže da „unutarnji operater nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama”, tumačiti tako široko.

37 U tim je okolnostima administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća 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. [trećem podstavku] točki (c) tog članka, koji se odnose na sudjelovanje unutarnjeg operatora u postupku javne nabave?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje, treba li članak 5. stavak 2. [treći podstavak] točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da je javni naručitelj, kad odlučuje o sklapanju 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 potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje, treba li članak 5. stavak 2. [treći podstavak] 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 sklopljen u smislu te odredbe?”

O prethodnim pitanjima

Uvodna razmatranja

38 Valja podsjetiti na to da Uredba br. 1370/2007, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. prvog podstavka, u dijelu koji se odnosi na usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika sadržava posebna pravila kojima se propisuju načini interveniranja u opće sustave javne nabave (vidjeti u tom smislu presude od 27. listopada 2016., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, t. 44. do 46., i od 20. rujna 2018., Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, t. 49.), koji su uspostavljeni, u trenutku stupanja na snagu te uredbe, direktivama 2004/17 i 2004/18, sada zamijenjenima

Direktivom 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravak SL 2023., 2014/25, L), i Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26., SL 2020., L 406, str. 67. i SL 2023., 2014/24, L).

39 U tom pogledu, člankom 5. stavcima 2. do 6. Uredbe br. 1370/2007 predviđaju se posebna pravila za sklapanje „ugovora o javnim uslugama” u smislu članka 2. točke (i) te uredbe, koja se odnose na željeznički i cestovni prijevoz putnika, pri čemu se „nadležnom tijelu”, kako je definirano u njezinu članku 2. točki (b), nudi sloboda izbora između postupka „izravnog sklapanja” u smislu članka 2. točke (h) navedene uredbe, uređena njezinim člankom 5. stavkom 2., i postupka sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe.

40 Međutim, kao što to proizlazi iz druge i treće rečenice članka 5. stavka 1. Uredbe br. 1370/2007, sklapanje ugovora o javnim uslugama koji se odnosi na prijevoz putnika autobusom ili tramvajem uređeno je, kada taj ugovor nema oblik ugovora o koncesiji usluga, ne posebnim pravilima predviđenima u članku 5. stavcima 2. do 6. te uredbe, nego općim pravilima o javnoj nabavi utvrđenima direktivama 2014/24 i 2014/25 (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2016., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, t. 36. do 41.).

41 Naime, kao što je to Sud već istaknuo, na ugovore za usluge javne usluge autobusnog prijevoza putnika koji nemaju oblik koncesija javnih usluga u cijelosti se primjenjuju opća pravila o javnoj nabavi propisana direktivama 2004/17 i 2004/18 prije donošenja Uredbe br. 1370/2007 (vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2019., Verkehrsbetrieb Hüttebräucker i Rhenus Veniro, C-266/17 i C-267/17, EU:C:2019:241, t. 73.).

42 Suprotno tomu, ugovori o „koncesiji usluga”, kako su definirani u članku 5. točki 1. podtočki (b) Direktive 2014/23, koji se odnose na usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika iz Uredbe br. 1370/2007, izričito su isključeni iz područja primjene te direktive njezinim člankom 10. stavkom 3.

43 Iz toga proizlazi da je ugovor o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, obuhvaćen odredbama članka 5. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1370/2007, na koje se odnose tri prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, samo ako je on takav ugovor o koncesiji usluga. Stoga na ta pitanja valja odgovoriti na temelju te pretpostavke, što je, pak, na tom sudu da provjeri.

Prvo pitanje

44 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 2. treći podstavak točku (c) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da javni naručitelj mora, kada unutarnji operater, s kojim je lokalno nadležno tijelo prethodno izravno sklopilo ugovor o javnim uslugama, sudjeluje u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe, provjeriti poštuje li on uvjete navedene u tom članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) kako bi utvrdio ima li taj operater pravo sudjelovati u takvom postupku.

45 Valja podsjetiti na to da se člankom 5. stavkom 2. trećim podstavkom točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 „unutarnjem operateru” u smislu članka 2. točke (j) te uredbe, s kojim je „lokalno nadležno tijelo”, kako je definirano u njezinu članku 2. točki (c), izravno sklopilo ugovor o javnim uslugama, zabranjuje da, u skladu sa zahtjevom „zemljopisnog ograničavanja”, sudjeluje u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja izvan područja tog lokalnog tijela.

46 Međutim, člankom 5. stavkom 2. trećim podstavkom točkom (c) navedene uredbe predviđa se da, neovisno o toj zabrani, unutarnji operater može sudjelovati u konkurentnim javnim nadmetanjima ako poštuje tri uvjeta, odnosno, kao prvo, da sudjeluje tijekom dvije godine prije isteka njegova izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, drugo, da je donesena konačna odluka da se usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom unutarnjeg operatera podvrgnu pravednom konkurentnom javnom nadmetanju, i treće, da unutarnji operater nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama.

47 Stoga kako bi se odgovorilo na postavljeno pitanje valja utvrditi nalaže li se poštovanje uvjeta predviđenih u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) Uredbe br. 1370/2007 u okviru postupka konkurentnog nadmetanja, kako je naveden u članku 5. stavku 3. te uredbe, zbog čega bi unutarnjeg operatera trebalo isključiti iz takvog postupka u slučaju povrede jednog od tih uvjeta.

48 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 21. prosinca 2023., DOBELES AUTOBUSU PARKS i dr., C-421/22, EU:C:2023:1028, t. 40.).

49 Što se tiče, kao prvo, teksta relevantnih odredbi Uredbe br. 1370/2007, valja istaknuti da se, u skladu s njegovim nedvosmislenim izričajem, u članku 5. stavku 2. te uredbe, kao što to proizlazi iz njegova prvog i trećeg podstavka, navode primjenjive odredbe kada lokalno nadležno tijelo odluči „izravno sklopiti” ugovore o javnim uslugama prijevoza putnika s „unutarnjim operaterom”, kako je definiran u članku 2. točki (j) navedene uredbe. Među uvjetima predviđenima tim odredbama nalaze se oni navedeni u točki (c) tog članka 5. stavka 2. trećeg podstavka.

50 Nasuprot tomu, članak 5. stavak 3. Uredbe br. 1370/2007 primjenjuje se, u skladu s jednako jasnim tekstom prve rečenice te odredbe, kada se nadležno tijelo „opredijelilo za treću stranu”, a ne za nekog od vlastitih unutarnjih operatera u okviru postupka izravnog sklapanja ugovora i kada „sklapa ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja”. Međutim, druga rečenica navedene odredbe izričito zahtijeva da taj postupak bude „otvoren za sve operatere” a da se pritom ne upućuje na uvjete iz članka 5. stavka 2. trećeg podstavka te uredbe niti se u tom članku 5. stavku 3. nalaze slični uvjeti.

51 Iz toga slijedi, s jedne strane, da su nadležna tijela, kada namjeravaju sklopiti ugovor o javnim uslugama prijevoza putnika koji je obuhvaćen područjem primjene navedene uredbe, dužna provesti postupak izravnog sklapanja ili postupak sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja i, s druge strane, ako se ta tijela odluče za potonji postupak, moraju ga otvoriti svim operaterima, uključujući unutarnje operatere drugih nadležnih tijela s kojima su ta tijela izravno sklopila ugovor.

52 Tako iz teksta relevantnih odredbi Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da se u članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) te uredbe navode uvjeti valjanosti samo postupaka izravnog sklapanja, tako da sudjelovanje unutarnjeg operatera s kojim je provedeno takvo izravno sklapanje u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, u smislu članka 5. stavka 3. navedene uredbe, protivno jednom od uvjeta navedenih u tom članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c), može utjecati samo na valjanost tog izravnog sklapanja, ali ne i na njegovo sudjelovanje u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja. Potonja odredba stoga nije relevantna za primjenu navedenog članka 5. stavka 3.

53 Kao drugo, to je tumačenje potkrijepljeno kontekstom članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (c) Uredbe br. 1370/2007.

54 Naime, ta odredba, s obzirom na to da se njome, kao što to proizlazi iz točaka 45. i 46. ove presude, pojašnjava zabrana iz članka 5. stavka 2. trećeg podstavka točke (b) te uredbe, pridonosi, zajedno s potonjom, određivanju dosega zahtjeva zemljopisnog ograničavanja djelatnosti unutarnjeg operatera, koji je tamo naveden.

55 Međutim, iz izraza „uvjet primjene ovog stavka jest da”, kojim se uvodi potonja odredba, u vezi s uvodnom izjavom 18. navedene uredbe, proizlazi da je taj zahtjev uvjet valjanosti samo postupaka izravnog sklapanja, kako bi se osigurali jednaki uvjeti tržišnog natjecanja, osobito kada nacionalno tijelo odluči povjeriti pružanje usluga javnog prijevoza putnika unutarnjem operateru.

56 Kao treće, tumačenje iz točke 52. ove presude, s obzirom na to da se njime svakom unutarnjem operateru s kojim je izravno sklopljen ugovor omogućuje da sudjeluje u postupcima sklapanja na temelju poziva na nadmetanje, također je u skladu s jednim od ciljeva Uredbe br. 1370/2007, a to je, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 6. i 7., povećanje primjene tih postupaka za pružanje usluga javnog prijevoza putnika. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u interesu je prava Unije da se osigura sudjelovanje što je moguće više ponuditelja u postupku javne nabave (presuda od 8. prosinca 2022., BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, t. 36. i navedena sudska praksa).

57 U tom pogledu, iako je točno da bi se određene unutarnje operatere moglo odvratiti od sudjelovanja u postupcima sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja jer bi se takvo sudjelovanje moglo sankcionirati nevaljanošću izravnih sklapanja njihovih ugovora, djelotvornost postupaka sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja na taj način ipak je očuvana, s obzirom na to da svaki unutarnji operater u potpunosti zadržava pravo sudjelovanja u takvim postupcima.

58 Osim toga, valja naglasiti da se člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 zahtijeva da svaki postupak sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja bude ne samo „otvoren za sve operatere”, nego i pravedan te da mora „poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije”. Kao što je to Komisija pravilno istaknula, stoga je na nadležnim tijelima da donesu sve potrebne mjere kako bi se osiguralo poštovanje tih zahtjeva uz poštovanje načela proporcionalnosti, omogućujući svakom unutarnjem operateru s kojim je izravno sklopljen ugovor da dokaže pravednost, transparentnost i nediskriminatornost svoje ponude.

59 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 2. treći podstavak točku (c) Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da javni naručitelj ne mora, kada unutarnji operater, s kojim je lokalno nadležno tijelo prethodno izravno sklopilo ugovor o javnim uslugama, sudjeluje u

postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe, provjeriti poštuje li on uvjete navedene u tom članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c) kako bi utvrdio ima li taj operater pravo sudjelovati u takvom postupku.

Drugo i treće pitanje

60 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće pitanje.

Troškovi

61 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 (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 5. stavak 2. treći podstavak 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, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016.,

treba tumačiti na način da:

javni naručitelj ne mora, kada unutarnji operater, s kojim je lokalno nadležno tijelo prethodno izravno sklopilo ugovor o javnim uslugama, sudjeluje u postupku sklapanja na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, u smislu članka 5. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007, kako je izmijenjena Uredbom 2016/2338, provjeriti poštuje li on uvjete navedene u tom članku 5. stavku 2. trećem podstavku točki (c), kako bi utvrdio ima li taj operater pravo sudjelovati u takvom postupku.

Potpisi