Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

27. listopada 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Javna usluga prijevoza putnika autobusom – Uredba (CE) br. 1370/2007 – Članak 4. stavak 7. – Podizvođenje – Obveza subjekta da sam izvrši značajni dio javnih usluga prijevoza putnika – Doseg – Članak 5. stavak 1. – Postupak sklapanja ugovora o nabavi – Sklapanje ugovora o nabavi sukladno Direktivi 2004/18/EZ“

U predmetu C-292/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Vergabekammer Südbayern (Vijeće za javnu nabavu Južne Bavarske, Njemačka), odlukom od 5. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 10. lipnja 2015., u postupku

Hörmann Reisen GmbH

protiv

Stadt Augsburg,

Landkreis Augsburg,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, E. Juhász (izvjestitelj), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Hörmann Reisen GmbH, S. Roling i T. Martin, Rechtsanwälte,

— za Stadt Augsburg i Landkreis Augsburg, R. Wiemann, Rechtsanwalt,

— za Europsku komisiju, G. Braun i A. Tokár kao i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. lipnja 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 7. i članka 5. stavka 1. 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. L 315, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Hörmann Reisen GmbH i Stadt Augsburg (grad Augsburg, Njemačka) te Landkreis Augsburg (seoski okrug Augsburg) (u daljnjem tekstu, zajedno: javni naručitelji), povodom valjanosti postupka javne nabave za javnu uslugu prijevoza putnika autobusom.

Pravni okvir

3 Uvodna izjava 4. Uredbe br. 1370/2007 glasi:

„Glavni ciljevi Bijele knjige [Europske] komisije od 12. rujna 2001. ‚Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku' jesu jamčiti sigurne, učinkovite i visokokvalitetne usluge prijevoza putnika kroz uređeno tržišno natjecanje [...]"

4 Sukladno uvodnoj izjavi 7. ove uredbe:

„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. […]"

5 Sukladno uvodnoj izjavi 9. iste uredbe:

„Da bi mogla organizirati svoje usluge javnog prijevoza putnika na način koji najbolje odgovara potrebama javnosti, sva nadležna tijela moraju moći slobodno izabrati svoje operatere javnih usluga, uzimajući u obzir interese malih i srednjih poduzetnika, pod uvjetima određenim ovom Uredbom. Da bi se pri dodjeli naknada ili isključivih prava zajamčila primjena načela transparentnosti, jednakog postupanja prema operaterima koji se natječu i razmjernosti, nužno je da ugovor o javnim uslugama između nadležnog tijela i odabranog operatera javnih usluga odredi prirodu obveza obavljanja javne usluge i dogovorene naknade. [...]"

6 Uvodnom izjavom 19. te uredbe predviđeno je:

„Podugovaranje može doprinijeti učinkovitijem javnom prijevozu putnika i omogućava sudjelovanje drugih prijevoznika, osim samog operatera javne usluge kojem je dodijeljen ugovor o javnim uslugama. Međutim, s ciljem najboljeg korištenja javnih sredstava, nadležna tijela trebaju moći odrediti načine dodjeljivanja svojih usluga javnog prijevoza putnika podizvoditeljima, posebno u slučaju usluga koje obavlja unutarnji operater. Nadalje, podizvoditelja ne bi trebalo sprečavati u sudjelovanju na konkurentskim nadmetanjima na području bilo kojeg nadležnog tijela. Odabir podizvoditelja od strane nadležnog tijela ili njegovog unutarnjeg operatera treba biti u skladu s pravom [Unije]."

7 Članak 1. Uredbe br. 1370/2007, naziva „Materijalno područje primjene” propisuje:

„1. Svrha ove Uredbe je 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.

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

2. Ova se Uredba primjenjuje na nacionalno i prekogranično obavljanje usluga javnog željezničkog prijevoza putnika, drugim vrstama prijevoza tračnicom, te cestom, osim na usluge koje se obavljaju uglavnom zbog svoje povijesne važnosti ili turističkog značaja. […]

[…]”

8 Članak 2. te uredbe glasi:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

„(a) ‚javni prijevoz putnika’ znači usluge prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa dostupne javnosti na nediskriminirajućoj i stalnoj osnovi;

(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;

[…]

(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. […]

[…]”

9 Članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1370/2007 glasi:

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

10 U članku 4., naslova „Obvezni sadržaj ugovora o javnim uslugama i općih pravila”, osobito je predviđeno:

„1. Ugovori o javnim uslugama […]:

[…]

(b) unaprijed utvrđuju na objektivan 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. […]

[…]

7. Ponude za nadmetanje i ugovori o javnim uslugama trebaju na transparentan način iskazati može li se razmotriti podugovaranje i, ako može, u kojem opsegu. Ako se podugovara, od operatera kojem je povjereno upravljanje i obavljanje usluga javnog prijevoza putnika u skladu s ovom Uredbom zahtijeva se da sam pruža glavninu usluga javnog prijevoza putnika. Ugovor o javnim uslugama koji istodobno obuhvaća oblikovanje, izgradnju i obavljanje usluga javnog prijevoza putnika može omogućiti potpuno podugovaranje za obavljanje tih usluga. Ugovor o javnim uslugama, u skladu s nacionalnim pravom i pravom [Unije], određuje uvjete koji se primjenjuju na podugovaranje."

11 Članak 5. navedene uredbe naslovljen „Sklapanje ugovora o javnim uslugama"

„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 određeni 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 prijevoza putnika autobusom ili tramvajem sklapaju se u skladu s postupcima propisanim onim direktivama u kojima takvi ugovori nemaju oblik ugovora o koncesijama za usluge određene u tim direktivama. Kada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama [2004/17] ili [2004/18], odredbe stavaka 2. do 6. ovog članka ne primjenjuju se.

[…]"

12 Članak 5. stavci 2. do 6. Uredbe br. 1370/2007 sadrže pravila o sklapanju ugovora o javnim uslugama koja odstupaju od prava Unije o javnoj nabavi. Osobito, članak 5. stavak 4. prvi podstavak te uredbe predviđa da „[o]sim ako to zabranjuje nacionalno pravo, nadležna tijela mogu odlučiti izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama ako je njihova prosječna godišnja vrijednost procijenjena na manje od 1 000 000 EUR, odnosno ako se odnose na manje od 300 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje".

13 Članak 1. stavak 3. točka (b) Direktive 2004/17 definira u svrhu te direktive, „Koncesij(u) za usluge" kao „ugovor istoga tipa kao i ugovor o uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga, ili od tog prava zajedno s plaćanjem."

14 Sukladno odredbama članka 1. Direktive 2004/18, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1336/2013 od 13. prosinca 2013. (SL 2013, L 335, str. 17.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 2004/18):

„1. U svrhu ove Direktive primjenjuju se definicije navedene u stavcima 2. do 15.

2.

(a) ‚Ugovori o javnoj nabavi' su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.[…]

d) ‚Ugovori o javnim uslugama (javnoj nabavi usluga)' su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

Ugovor o javnoj nabavi čiji su predmet i proizvodi i usluge u smislu Priloga II. smatra se ‚ugovorom o javnim uslugama' ako vrijednost tih usluga prelazi vrijednost proizvoda obuhvaćenih ugovorom.

Ugovor o javnoj nabavi čiji su predmet usluge u smislu Priloga II. i koji uključuje djelatnosti u smislu Priloga I. koje su sporedne uz glavni predmet ugovora, smatra se ugovorom o javnim uslugama.

[…]

4. ‚Koncesija za usluge' je ugovor istoga tipa kao i ugovor o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga, ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

[…]"

15 Članak 7. izmijenjene Direktive 2004/18, naslovljen „Pragovi za ugovore o javnoj nabavi", određuje pragove procijenjene vrijednosti bez poreza na dodanu vrijednost (PDV) na osnovi koje treba dodijeliti ugovor sukladno pravilima te direktive.

16 Ti su pragovi izmijenjeni u pravilnim razmacima uredbama Komisije i prilagođeni gospodarskim prilikama. Na datum objave poziva na nadmetanje iz glavnog postupka, prag koji se tiče ugovora o uslugama koje su sklopili javni naručitelji različiti od središnjih vladinih tijela iznosio je 207 000 eura bez PDV-a, na temelju članka 7. točke (b) izmijenjene Direktive 2004/18.

17 Članak 20. te direktive glasi:

„Ugovori čiji su predmet usluge navedene u Prilogu II.A sklapaju se u skladu s člancima 23. do 55."

18 Članak 25. navedene direktive, naslova „Podizvođenje", predviđa:

„U ugovornim dokumentima [dokumentaciji za nadmetanje] javni naručitelj može zahtijevati, ili država članica može od njega tražiti da zahtijeva, da ponuditelj u svojoj ponudi navede dio ugovora koji namjerava dati u podugovor trećim stranama i sve predložene podizvoditelje.

Ovaj navod ne utječe na pitanje odgovornosti glavnoga gospodarskog subjekta."

19 Među kategorijama usluga nabrojenih u Prilogu II.A toj istoj direktivi nalazi se kategorija 2. koja upućuje na sljedeće usluge:

„Usluge kopnenog prijevoza[...], uključujući usluge oklopnih vozila i kurirske usluge, osim prijevoza pošte."

20 Na temelju članka 90. stavka 1. prve rečenice Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18 (SL L 94, str. 65.):

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 18. travnja 2016."

21 Prema članku 91. stavku 1. Direktive 2014/24:

„Direktiva [2004/18 izmijenjena] stavlja se izvan snage s učinkom od 18. travnja 2016."

Glavni postupak i prethodna pitanja

22 Javni naručitelji 7. ožujka 2015. u dodatku *Službenog lista Europske unije* pod brojem 2015/S 047081632 objavili su poziv na nadmetanje koji se odnosi na pružanje javnih usluga prijevoza putnika autobusom na određenim regionalnim linijama. Sukladno tom pozivu na nadmetanje, ponuditelji su mogli podizvoditeljima povjeriti obavljanje najviše 30 % pružanja usluga, izračunatih s obzirom na broj kilometara u mreži.

23 Hörmann Reisen pokrenuo je postupak pred Vergabekammer Südbayern (Vijeće za javnu nabavu, Južna Bavarska, Njemačka) kako bi osporio zakonitost takvog ograničenja podizvođenja. Ističe da je to ograničenje nespojivo s izmijenjenom Direktivom 2004/18 i dodaje da iako je točno da članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 zaista predviđa ograničenje podugovaranja, ta uredba nije primjenjiva na glavni postupak na temelju njezina članka 5. stavka 1.

24 Javni naručitelji podsjećaju da članak 5. stavak 1. treća rečenica Uredbe br. 1370/2007 predviđa da „[k]ada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama [2004/17] ili [2004/18], odredbe stavaka 2. do 6. [tog] članka ne primjenjuju se”. Ti naručitelji iz toga zaključuju da ostale odredbe te uredbe, a osobito njezin članak 4. stavak 7., ostaju primjenjive na takve ugovore. Konačno, prema navedenim naručiteljima, ograničenje podugovaranja u omjeru od 30 % pružanja usluge, nametnuto u pozivu na nadmetanje koje je predmet glavnog postupka, odgovara obvezi iz potonje odredbe, prema kojoj se od subjekta zahtijeva da „sam pruža glavninu usluga javnog prijevoza putnika”.

25 Sud koji je uputio zahtjev iznosi da se glavni postupak odnosi isključivo na pitanje jesu li javni naručitelji imali pravo ograničiti podugovaranje na 30 % predmetnog pružanja usluge, izračunato s obzirom na broj kilometara u mreži, primjenom članka 4. stavka 7. Uredbe br. 1370/2007, u okviru postupka dodjele ugovora provedenog na temelju članka 5. stavka 1. te uredbe, zajedno s Direktivom 2004/18 ili izmijenjenom Direktivom 2014/24.

26 Kada je riječ o javnoj nabavi usluga koja je predmet glavnog postupka, taj sud precizira da vrijednost tog ugovora prelazi prag predviđen člankom 7. točkom (b) prvom natuknicom izmijenjene Direktive 2004/18, odnosno 207 000 eura bez PDV-a.

27 U tim uvjetima Vergabekammer Südbayern (Vijeće za javnu nabavu Južne Bavarske, Njemačka) odlučio je prekinuti postupak i postaviti sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuju li se u postupku dodjele ugovora vođenom na temelju članka 5. stavka 1. Uredbe br. 1370/2007 u vezi s [izmijenjenom] Direktivom 2004/18 odnosno Direktivom 2014/24/EU načelno samo odredbe tih direktiva tako da se trebaju odbaciti odredbe Uredbe br. 1370/2007 koje odstupaju od navedenih direktiva?

2. Određuje li se zakonitost sklapanja podugovora kod postupka dodjele vođenog na temelju članka 5. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u vezi s [izmijenjenom] Direktivom 2004/18 odnosno 2014/24 stoga isključivo prema pravilima koja je o [izmijenjenoj] Direktivi 2004/18 razvio Sud i prema pravilima iz članka 63. stavka 2. Direktive 2014/24 ili treba smatrati da javni naručitelj može, odstupajući od navedenih pravila, kod takvog postupka u skladu s člankom 4. stavkom 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 za ponuditelje propisati postotak usluga koje moraju pružiti oni sâmi (izračunato s obzirom na broj kilometara mreže)?

3. Ako je članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 primjenjiv na postupke dodjele vođene primjenom članka 5. stavka 1. Uredbe br. 1370/2007 u vezi s [izmijenjenom] Direktivom 2004/18 odnosno 2014/24, može li javni naručitelj s obzirom na uvodnu izjavu 19. Uredbe br. 1370/2007 slobodno odlučiti o postotku usluga koje ponuditelji moraju pružiti sâmi tako da može biti opravdan njegov zahtjev da ponuditelji sami moraju pružiti 70 % usluga izračunato s obzirom na broj kilometara mreže?”

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

28 Valja istaknuti, s jedne strane, da je Sud već okvalificirao Vergabekammer bei der Bezirksregierung Arnsberg (vijeće za ugovore o javnoj nabavi vlade okruga Arnsberg, Njemačka) sudom u smislu članka 267. UFEU-a (presuda od 18. rujna 2014., Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, t. 20. do 23.).

29 No niti iz jednog elementa spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da se u ovom predmetu ta kvalifikacija ne može također dodijeliti i Vergabekammer Südbayern (Vijeće za javnu nabavu Južne Bavarske).

30 S druge strane, valja primijetiti da se sud koji je uputio zahtjev u prethodnim pitanjima poziva, osim na Uredbu br. 1370/2007 i [izmijenjenu] Direktivu 2004/18, i na Direktivu 2014/24.

31 U pogledu primjenjivosti Direktive 2014/24 valja istaknuti da je poziv na nadmetanje koji je predmet glavnog postupka bio objavljen 7. ožujka 2015., odnosno, prije datuma isteka roka za prenošenje mjerodavnih odredbi Direktive 2014/24 određenog za 18. travnja 2016. na temelju njezina članka 90. stavka 1.

32 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelno je primjenjiva direktiva koja je na snazi u trenutku kada javni naručitelj odabere vrstu postupka koji će se provoditi i konačno razriješi pitanje je li potrebno prethodno nadmetanje za sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Nasuprot tomu, odredbe direktive za koju je rok za prenošenje istekao nakon tog trenutka nisu primjenjive (presuda od 7. travnja 2016., Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, t. 83. i navedena sudska praksa).

33 U tim okolnostima Direktiva 2014/24 u glavnom postupku nije primjenjiva *ratione temporis*.

Prvo i drugo pitanje

34 Svojim prvim i drugim pitanjem koje valja ispitati zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da tijekom postupka dodjele ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika autobusom članak 4. stavak 7. te uredbe ostaje primjenjiv na taj ugovor.

35 Prema naznakama iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, ugovor koji je predmet glavnog postupka tiče se javnih usluga prijevoza putnika cestom u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 i odnosi se na usluge javnog prijevoza putnika autobusom kako je predviđeno člankom 5. stavkom 1. te uredbe a da, međutim, ne preuzme oblik ugovora o koncesiji za usluge .

36 Na temelju članka 5. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1370/2007 ugovor poput onog koji je predmet glavnog postupka mora se načelno dodijeliti sukladno odredbama utvrđenima u toj uredbi.

37 Međutim, kada ugovor nema oblik ugovora o koncesiji za usluge, kako je utvrđeno u Direktivi 2004/17 ili izmijenjenoj Direktivi 2004/18, ugovor o javnim uslugama putnika autobusom dodjeljuje se na temelju članka 5. stavka 1. druge rečenice Uredbe br. 1370/2007, sukladno postupcima predviđenim tim direktivama.

38 Osim toga, članak 5. stavak 1. treća rečenica Uredbe br. 1370/2007 predviđa za takav slučaj dodjeljivanja ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom da se „odredbe stavaka 2. do 6. [tog] članka ne primjenjuju”.

39 Tako treba smatrati da članak 5. stavak 1. druga rečenica Uredbe br. 1370/2007 sadrži odstupanje od općeg pravila uspostavljenog u članku 5. stavku 1. prvoj rečenici te uredbe i da je točan doseg tog odstupanja zatim preciziran u članku 5. stavku 1. trećoj rečenici navedene uredbe, iznoseći neprimjenjivanje njezina članka 5. stavaka 2. do 6.

40 Nijedna druga odredba tog članka 5. ili Uredbe br. 1370/2007 ne proširuje doseg navedenog odstupanja.

41 Iz toga slijedi da se, u svrhu dodjele ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom, poput onog iz glavnog postupka, samo odredbe iz članka 5. stavaka 2. do 6. Uredbe br. 1370/2007 ne primjenjuju, dok ostale odredbe te uredbe ostaju primjenjive.

42 U tim okolnostima valja utvrditi da se članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 primjenjuje u slučaju dodjele ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom koji ulazi u članak 5. stavak 1. te uredbe.

43 Taj je zaključak potkrijepljen svrhom Uredbe br. 1370/2007.

44 Naime, na temelju članka 1. stavka 1. prvog podstavka navedene uredbe, njezina je svrha „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”.

45 Činjenica da Uredba br. 1370/2007 po svojoj prirodi želi predvidjeti načine interveniranja u opće sustave javne nabave, implicira da sadrži posebna pravila u odnosu na potonje.

46 U tom pogledu, valja istaknuti da je izmijenjena Direktiva 2004/18 opće primjenjiva, dok se Uredba br. 1370/2007 odnosi samo na usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika.

47 U mjeri u kojoj, kako članak 4. stavak 7. te uredbe tako i članak 25. izmijenjene Direktive 2004/18 sadrže pravila koja se tiču podizvođenja, valja smatrati da prva odredba predstavlja posebno pravilo u odnosu na ona predviđena drugom odredbom te kao *lex specialis* ima jaču pravnu snagu od potonje.

48 U tim okolnostima valja odgovoriti na prvo i drugo pitanje da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da tijekom postupka dodjele ugovora o usluzi javnog prijevoza putnika autobusom, članak 4. stavak 7. te uredbe ostaje primjenjiv na taj ugovor.

Treće pitanje

49 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da se protivi tome da javni naručitelj na 70 % odredi postotak usluga koje subjekt, poput onog u glavnom postupku, koji je zadužen za vođenje i izvršenje javne usluge prijevoza putnika autobusom, mora pružiti sâm.

50 U skladu s člankom 4. stavkom 7. prvom rečenicom Uredbe br. 1370/2007 ponude za nadmetanje i ugovori o javnim uslugama trebaju na transparentan način iskazati može li se razmotriti podugovaranje i, ako može, u kojem opsegu.

51 Iz toga slijedi da je zakonodavac Unije, u pogledu podugovaranja upravljanja i izvršenja usluge javnog prijevoza koji je uređen navedenom uredbom, nadležnim tijelima dodijelio široku diskrecijsku ocjenu.

52 U tom pogledu valja istaknuti da u mjeri u kojoj je javnom naručitelju dopušteno zabraniti podugovaranje usluge javnog prijevoza putnika autobusom odabranom ponuditelju, u slučaju sklapanja tog ugovora, sukladno članku 4. stavku 7. Uredbe br. 1370/2007, diskrecijska ovlast navedena u prethodnoj točki uključuje mogućnost da se podugovaranje zabrani samo za dio ugovora.

53 Osim toga, kada je podugovaranje razmatrano u okviru upravljanja i izvršenja usluge javnog prijevoza putnika autobusom, članak 4. stavak 7. druga rečenica Uredbe br. 1370/2007 ne odobrava za predmetni ugovor potpuno podugovaranje jer predviđa da je subjekt zadužen za tu uslugu dužan sam pružiti glavninu tih usluga. Tek u slučaju da ugovor o javnoj usluzi istodobno obuhvaća oblikovanje, izgradnju i obavljanje usluga javnog prijevoza putnika može se omogućiti, na temelju članka 4. stavka 7. treće rečenice, potpuno podugovaranje za obavljanje tih usluga.

54 Slijedi da se članku 4. stavku 7. Uredbe br. 1370/2007 ne protivi to da javni naručitelj znatno ograniči mogućnost podugovaranja u okviru ugovora poput onog u glavnom postupku.

55 U ovom slučaju, poziv na nadmetanje iz glavnog postupka je ponuda na nadmetanje koja precizira, transparentno, kao što proizlazi nedvojbeno iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, da je podugovaranje ograničeno na postotak koji odgovara 30 % pružanja usluge, izračunano s obzirom na broj kilometara u mreži.

56 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da takvo ograničenje ne prelazi diskrecijsku ovlast koju članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 dodjeljuje nadležnim tijelima.

57 Stoga na treće pitanje treba odgovoriti da se članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da javni naručitelj na 70 % odredi postotak usluga koje subjekt, poput onog u glavnom postupku, koji je zadužen za vođenje i izvršenje javne usluge prijevoza putnika autobusom, mora pružiti sâm.

Troškovi

58 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 navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. stavak 1. 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 prilikom postupka dodjele ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika autobusom, članak 4. stavak 7. te uredbe ostaje primjenjiv na taj ugovor.**

2. **Članak 4. stavak 7. Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da javni naručitelj na 70 % odredi postotak usluga koje subjekt, poput onog u glavnom postupku, koji je zadužen za vođenje i izvršenje javne usluge prijevoza putnika autobusom mora pružiti sâm.**

Potpisi