



HRVATSKO
DRUŠTVO
ZA TRANSPORTNO
PRAVO
*Croatian
Transport
Law
Association*

TEMA BROJA

TRANSPORTER BR. 6, PROSINAC 2021.

Prof. dr. sc. Nikoleta Radionov, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Martina Prpić, odvjetnica, Odvjetničko društvo Kovačević, Prpić, Simeunović d.o.o., Zagreb

Ugovori o javnoj usluzi u cestovnom prijevozu

ili hoće li (op)stati županijski prijevoz putnika cestom u javnom linijskom prijevozu u Hrvatskoj?

Od prosinca 2019. godine, u Europskoj uniji dozvoljeno je financiranje usluga javnog linijskog prijevoza putnika cestom javnim novcem isključivo temeljem ugovora o javnoj usluzi. Radi se o državnoj potpori koja je u području cestovnog prijevoza putnika vrlo specifična i uređena posebnim pravilima prava EU-a, koja tako predstavljaju poseban propis u odnosu na opći – ionako složen – pravni okvir o državnim potporama u EU. Naravno, pitate se sada, u čemu je problem?

Autobusi čitavo vrijeme voze putnike na županijskim linijama, dakle, sigurno su sklopljeni ti ugovori!? U redu, poneke linije su obustavljene – vjerojatno zbog nerentabilnosti – ali u principu, sve je u redu... Nažalost, nije. Daleko od toga.

U Hrvatskoj još, prema našim recentnim saznanjima, nije sklopljen niti jedan ugovor o javnoj usluzi za usluge javnog linijskog županijskog prijevoza. Niti jedan, niti u jednoj županiji. Zašto je to uopće bitno? Zbog toga što takav ugovor, sklopljen između naručitelja usluge s jedne strane (tijela područne (regionalne) samouprave) i prijevoznika s druge strane, predstavlja temeljnu pravnu osnovu za isplatu zakonite naknade za takvu uslugu, koja se u tom slučaju ne smatra nedopuštenom državnom potporom. *Argumentum a contrario*, ako takvog ugovora nema, potpora bi mogla biti proglašena nedopuštenom u naknadnoj (*ex post*) provjeri nadležnog tijela, što je u ovom slučaju Europska komisija.

Vjerojatno ste zbunjeni i mislite – ne, mora postojati neko razumno rješenje, nešto praktično i životno što omogućava zakonito funkcioniranje nerentabilnih linija autobusnog prometa... ?!

Odgovor je jednostavan, ali obrazloženje odgovora i nije. Zbog toga i ovaj napis – kako bismo pomogli nadležnim tijelima i svim zainteresiranim akterima bolje razumijevanje pravne pozadine situacije, a time, nadamo se, i njezinu hitnom i uspješnom rješavanju. Krenimo, stoga, redom.

Županijski javni cestovni prijevoz putnika spada u usluge od općeg gospodarskog interesa (eng. *Service of general economic interest* – *SGEI*). To su gospodarske aktivnosti čije je obavljanje od posebnog javnog interesa za građane, no ne bi ih se moglo pružati, ili bi ih se pružalo pod znatno nepovoljnijim uvjetima, bez javnog financiranja. Dio su koncepta univerzalnih usluga, tj. usluga koje moraju biti široko dostupne i cjenovno pristupačne svim građanima (poput pošte, telekomunikacija, javnog prijevoza u drugim granama prometa itd.), koji je postavljen u Zelenoj knjizi Europske komisije iz 1995. i dalje razrađen kroz donošenje zajedničke transportne politike EU-a.

U sektoru transporta, pa tako i onog cestovnog, koncept *SGEI* pojavljuje se kroz obvezu javne usluge (eng. *Public Service Obligation* – *PSO*). Financiranje *PSO* usluga javnim sredstvima ulazi, kako smo već naveli, u područje propisa o državnim potporama sadržanim u Osnivačkim ugovorima EU-a (dalje: Ugovor o Europskoj uniji – *UEU* i Ugovor o funkcioniranju Europske unije – *UFEU*). Međutim, postoje bitne specifičnosti i iznimke za područje kopnenog i zračnog prometa sadržane u pojedinim Uredbama Europske komisije.

Donošenje takvih posebnih pravila, koja vrijede samo za cestovni, željeznički i zračni promet, posljedica su kronične nerentabilnosti pojedinih segmenata prometnih usluga s jedne strane i iznimne društvene i političke važnosti obavljanja tih usluga s druge strane.

S obzirom da je notorna činjenica da su takve usluge na pojedinim linijama ili mreži linija neodržive na tržišnim osnovama zbog velikih troškova i malog broja korisnika usluga, te da ih u svakoj državi treba subvencionirati javnim sredstvima, donesen je pravni okvir koji dozvoljava dodjelu takvih potpora bez (inače nužne) prethodne dozvole Komisije, pod uvjetom da su javna sredstva dodijeljena u skladu s pravilima koje te uredbe propisuju.

Tu dolazimo do ključnog pravnog temelja za zakonitost takvih potpora – ugovora o javnoj usluzi. Kombinacija navedenih propisa EU-a o državnim potporama nalaže danas financiranje javne usluge županijskog prijevoza putnika cestom isključivo putem ugovora o javnoj usluzi (eng. *Public service contracts*, dalje: *PSC*), koje sklapaju davatelj potpore (tijelo regionalne (područne) samouprave) i odabrani operator javne usluge.

Opća pravila o državnim potporama u EU uređena su odredbama čl. 107. – 109. *UFEU*, dok su posebna pravila (koja imaju prednost u primjeni pred općim pravilima) sadržana u Uredbi (EZ) 1370/2007 Europskog Parlamenta i Vijeća o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljaju van snage uredbu Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika (dalje: Uredba 1370/2007 *recast*).

Uredba 1370/2007 je operativno nadopunjena pravno neobvezujućim dokumentom iz 2014. pod nazivom Komunikacija Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza (dalje: Komunikacija EK) čija je svrha pružiti dodatne informacije, smjernice i tumačenja u praksi spornih i nejasnih odredaba (izvorne) Uredbe 1370/2007, kao pojašnjenja dotad nejasnih elemenata Uredbe 1370/2007 prilikom sklapanja budućih PSO ugovora.

Dio pitanja iz Komunikacije EK razriješen je kasnijom Uredbom 2016/2338, dok je u preostalom dijelu Komunikacija EK i dalje aktualan izvor informacija, iako po svojoj pravnoj naravi neobvezujući. U slučaju da određeno pitanje nije riješeno Uredbom, ili da postoji dvojba, tumačenje valja tražiti primjenom relevantnih odredaba UFEU.

Obvezni sadržaj ugovora o javnoj usluzi uređen je čl. 4. Uredbe 1370/2007 recast koji nalaže da sadržaj pojedinog PSC mora zadovoljiti sljedeća tri temeljna uvjeta:

- jasno odrediti obveze obavljanja javnih usluga koje se sastoje od usluge prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa dostupne javnosti na nediskriminirajućoj i stalnoj osnovi, a kojih se operator mora pridržavati, kao i zemljopisno područje na kojemu se usluga obavlja. Važno je istaknuti da ova odredba zahtijeva definiranje obveze prijevoza u svim njezinim ključnim elementima prije početka pružanja takve usluge. Ovakva obveza predstavlja temeljnu ugovornu činidbu (prestaciju) pružatelja usluge za koju odgovara naručitelju (davatelj potpore) i time je bitan element ugovora. Konkretno, određivanje obveze znači definiranje mreže linija na koju se ugovor odnosi, dinamiku prometovanja, uvjete točnosti, sigurnosti, kapaciteta i komfora vozila itd.;

- unaprijed utvrditi na objektivan i transparentan način:
 - parametre na temelju kojih se izračunava iznos naknade za usluge definirane ranijom točkom. U pravilu, ti parametri se utvrđuju tako da plaćanje naknade ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje neto financijskog učinka troškova koji su nastali te prihoda koji su ostvareni ispunjavanjem PSO usluga, uzimajući u obzir s tim povezani prihod zadržan kod operatera javnih usluga i njegovu razumnu dobit,
 - prirodu i opseg svih dodijeljenih isključivih prava, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu;
- Odrediti uvjete raspodjele troškova povezanih s pružanjem usluga, koji napose mogu uključivati: troškove radnika, energije, pristojbe za korištenje infrastrukture, održavanja i popravaka vozila javnog prijevoza, postrojenja potrebnih za obavljanje usluga prijevoza putnika, kao i fiksne troškove i odgovarajući povrat na kapital. Prihvatljivi troškovi su ovdje navedeni egzemplifikativno, a ne taksativno, tj. moguće je u konkretnom slučaju prihvatiti i neki drugi trošak kao opravdan ako je vezan uz pružanje ugovorene javne usluge.

Ukratko, Uredba 1370/2007 recast uvodi zahtjev transparentnosti u dodjelu potpora javnom kopnenom prijevozu. Nema više retroaktivnog plaćanja troškova nastalih obavljanjem javne usluge, već je potrebno unaprijed precizno dogovoriti sadržaj svih parametara usluge koju država (područna odnosno regionalna) s jedne strane naručuje, te parametara izračuna naknade na koju prijevoznik ima pravo za pružanje takve usluge. Naravno, to uključuje i parametre po kojima će se takva naknada smanjiti ukoliko usluga neće biti pružena prema ugovorenim uvjetima, kao i način kontroliranja svih zadanih elemenata.

No, zahtjev transparentnosti ne odnosi se samo na provođenje već sklopljenog ugovora o javnoj usluzi, već – logično i očekivano – u prvom redu na postupak sklapanja navedenog ugovora, tj. izbor prijevoznika koji će tu uslugu pružati. Tako je čl. 7. st. 2. Uredbe 1370/2007 recast propisana obveza nadležnog tijela koje pribavlja uslugu javnog cestovnog (ili željezničkog) prijevoza da najmanje godinu dana prije objave poziva na dostavu ponuda u Službenom listu EU objavi ime i adresu nadležnog tijela, vrstu predviđenog sklapanja ugovora, te usluge i područja potencijalno obuhvaćenih sklapanjem ugovora. Dakle, naši autobusni prijevoznici mogu obavljati županijski javni linijski prijevoz putnika u domaćem prijevozu, ako se financira javnim sredstvima, isključivo temeljem ugovora o javnoj usluzi, a poziv na dostavu ponuda mora biti objavljen minimalno godinu dana prije sklapanja ugovora, kako bi se osiguralo funkcioniranje jedinstvenog tržišta i transparentnost. Zaključujete – financiranje ove vrste prijevoza javnim novcem nije ni brz ni jednostavan postupak. Zahtijeva vrijeme, valjanu pripremu i pravno znanje u postupku sklapanja ugovora, kako bi potpora u konačnici bila dozvoljena. Kada su, dakle, nadležne jedinice regionalne (područne) samouprave u Hrvatskoj sklopile ugovore o javnim uslugama županijskog cestovnog prijevoza putnika i je li poštovan uvjet transparentnosti iz čl. 7. st. 2. Uredbe 1370/2007 recast? Za odgovor, moramo prvo utvrditi kada nastupa ova obveza, tj. vrijeme stupanja na snagu Uredbe 1370/2007 recast.

Stupanje na snagu pojedine uredbe uvijek je uređeno posebnom odredbom u tekstu same uredbe, koja može biti formulirana na dva načina. Prvo, može biti određen rok u kojemu će uredba stupiti na snagu nakon dana objave u Službenom listu EU ili drugo, može biti određen točan datum stupanja na snagu, neovisno o objavi u Službenom listu EU.

Od tog, konkretno određenog datuma, tekst uredbe predstavlja obvezujući propis i proizvodi pravne učinke prema svim svojim adresatima na području čitave EU. Međutim, pojedine uredbe, poput Uredbe 1370/2007 recast, ima dodatno odgođenu punu primjenu svojih odredaba.



*Poziv na dostavu
ponuda mora biti
objavljen minimalno
godinu dana prije
sklapanja ugovora,
kako bi se osiguralo
funkcioniranje
jedinstvenog tržišta i
transparentnost*

To je učinjeno u članku 8. Uredbe 1370/2007 recast, propisivanjem prijelaznog perioda od (čak) deset godina za primjenu postupka sklapanja ugovora o javnoj usluzi. Uredba 1370/2007 stupila je na snagu 3. prosinca 2009., a prijelazni period iz članka 8. Uredbe 1370/2007 istekao je 3. prosinca 2019. Od tog trenutka svaka naknada za obavljanje usluge javnog cestovnog prijevoza putnika mora biti plaćena temeljem prethodno sklopljenog ugovora o javnoj usluzi, a postupak sklapanja takvog ugovora morao je biti objavljen u Službenom listu EU najkasnije 3. prosinca 2018.

Koliko je takvih ugovora sklopljeno u Hrvatskoj danas? Niti jedan.

Hrvatska, dakle, kasni sa stvaranjem pretpostavki za zakonitu dodjelu državnih potpora u cestovnom županijskom putničkom prijevozu pune tri godine, računajući i nužni jednogodišnji rok za objavu poziva. Kako je to moguće, tko je i zašto „zaspao“, koje su posljedice ovakve situacije?

Konačno, kako se u tom trogodišnjem periodu financira županijski javni putnički prijevoz koji – očito – funkcionira?

Koje bi posljedice ovakva situacija mogla dugoročno imati na poslovanje prijevoznika, ali i na financijske interese (centralne ili lokalne) države?

U trenutku stupanja na snagu Uredbe 1370/2007 recast Hrvatska je bila članica EU već više od 6 godina. Prije toga je čitavo desetljeće užurbano i predano vršila harmonizaciju svog prava s pravom EU, a – znamo – predmetna je Uredba donesena već 2007. Ne možemo, stoga, reći da nismo imali doista dovoljno vremena da se upoznamo, uskladimo, shvatimo i postupimo po njezinim odredbama. U poslovnim se krugovima pojavljuje ideja o traženju dodatnog prijelaznog perioda za Hrvatsku u primjeni ovog pravnog okvira, s obzirom se „nismo na vrijeme pripremili“. Je li to moguć scenarij? Nije.

Nakon 3. prosinca 2019. nije moguće daljnje produžavanje prijelaznog perioda, tj. sve odredbe Uredbe 1370/2007 recast u punoj su primjeni i odstupanje od njih nije dozvoljeno. Ovaj je prijelazni period, dakle, normiran samim propisom, tj. Uredbom 1370/2007 recast u trenutku njezina donošenja, a razlog za takvu odgodu pune primjene dijela odredaba Uredbe 1370/2007 recast od čak deset godina nalazimo u velikoj izmjeni sustava javnog financiranja javnih usluga u kopnenom prijevozu.

Naime, radi se o višegodišnjim ugovorima koje su države imale već na snazi s industrijom cestovnog i željezničkog prijevoza; primjena potpuno novih pravila o postupku, obliku i sadržaju novih ugovora o javnoj usluzi morala je uzeti u obzir prvo istek postojećih ugovora, te potom sklapanje novih ugovora prema novim pravilima. Smatralo se da će desetogodišnji prijelazni period obuhvatiti postupni istek svih postojećih ugovora, te omogućiti državi članici sklapanje novih ugovora o javnoj usluzi nakon 3. prosinca 2019. poštujući u cijelosti sve uvjete iz Uredbe 1370/2007 recast.

Prijelazni rokovi predviđeni samim propisom mogu ograničavati svoju primjenu za čitav propis, dio odredaba ili samo jednu odredbu (tj. prema opsegu odredaba), te mogu ograničiti primjenu za sve države članice, za određene države ili samo za jednu (teritorijalno ograničenje).



Hrvatska pune tri godine kasni sa stvaranjem pretpostavki za zakonu dodjelu državnih potpora u putničkom prijevozu

U ovom je slučaju prijelazni rok predviđen propisom za sve države članice, one koje to jesu kada je Uredba donesena, kao i za one koje će to biti u trenutku isteka prijelaznog perioda. Upravo u tome i jest smisao harmonizacije propisa država kandidatkinja s pravom EU – kako bi se iste na vrijeme i postupno upoznale sa svim aspektima svog članstva u EU. Nije moguće tražiti odgode ili ne-primjenu navedenih odredaba zbog određenih specifičnosti Hrvatske u ovom trenutku – lošeg stanja industrije, gospodarskih izazova itd.

Naime, osim prijelaznog roka za primjenu jedne ili više odredaba novog propisa koji je predviđen samim tim propisom po njegovu donošenju kojega smo ranije opisali, postoje i prijelazni rokovi koje države u postupku ulaska u članstvo Europske unije ugovore s Europskom komisijom slijedom njihovih pretprijetnih pregovora. Takvi prijelazni rokovi primjenjuju se samo na točno određene propise i za točno određenu državu, propisani su u pretprijetnom dokumentu za pristup te države u članstvo u EU i posljedica su dugotrajnih sadržajnih pregovora te države s EU.

Radi se o posebno osjetljivim i važnim industrijama za pojedinu državu, za koje postoje posebni gospodarski i politički razlozi i interesi da se u odnosu na njih odgodi puna primjena propisa EU i njihova nagla integracija u jedinstveno tržište EU. Ugovor o pristupanju RH EU iz 2012. sadrži brojne takve odgode primjene određenog dijela pravne stečevine EU na RH, ili odgodu prava RH na korištenje punog opsega tržišnih sloboda EU. Takvi se periodi u pojedinim slučajevima kreću od dvije do pet godina od dana ulaska RH u EU, tj. svi su do danas istekli i RH je u cijelosti integrirana kao država članica u jedinstveno tržište EU. U području javnog linijskog cestovnog prijevoza putnika nisu bile ugovorene odgode ili posebni režimi, čime je ova industrija od trenutka pristupanja RH u EU 1. srpnja 2013. g. bila u cijelosti integrirana u postojeći pravni sustav EU.

Dakle, Uredba 1370/2007 recast primjenjuje se u cijelosti i beziznimno (i) na Hrvatsku od kraja 2019., što (naravno) uključuje i odredbu o nužnosti postojanja ugovora o javnoj usluzi kao pravnog temelja za isplatu javnih sredstava za obavljanje takvog prijevoza. Ako smo već ranije ustvrdili da takvih ugovora u Hrvatskoj – dvije godine od pune primjene Uredbe, čemu je prethodilo deset godina prijelaznog razdoblja za takvu punu primjedu i čak četrnaest (14) godina od donošenja Uredbe – još uvijek nema, kako se onda isplaćuje naknada (potpora) za obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika cestom? Jesu li takve potpore u riziku nedopuštenosti?

Temeljem članka 107. stavka 1. UFEU, nedozvoljene državne potpore koje dodijeli država članica su sve one potpore koje narušavaju ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja i smatraju se nespojivim sa unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječu na trgovinu među državama članicama, te je stoga, kako bi se utvrdila njihova dopuštenost, potrebno u svakom pojedinom slučaju provesti postupak prethodne procjene dozvoljenosti potpore od strane Europske komisije (*ex-ante* procjena).

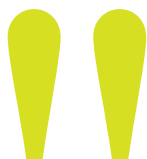
Iznimka od ovog pravila predviđena je odredbom članka 93. UFEU, prema kojoj su potpore date kao naknada za javnu uslugu već temeljem same te odredbe (*ex lege*) u skladu s UFEU. Odredba članka 93. sadržana je u posebnom dijelu odredaba UFEU koje uređuju promet, stoga predstavljaju posebnu odredbu (*lex specialis*) u odnosu na članak 108. stavak 3 UFEU kao opću odredbu (*lex generalis*) unutar UFEU, te se stoga primjenjuje kao primarna norma temeljem pravnog načela da posebna norma derogira primjenu opće pravne norme (*lex specialis derogat legi generali*).



U području javnog linijskog cestovnog prijevoza putnika nisu bile ugovorene odgode čime je ova industrija od trenutka pristupanja RH u EU u cijelosti integrirana u postojeći pravni sustav EU-a

U slučajevima davanja potpore za javnu uslugu, stoga, nije potrebno provoditi pojedinačni prethodni (*ex-ante*) postupak dopuštenosti potpore od strane EK, što je izrijekom potvrđeno u članku 9. stavku 1. Uredbe 1370/2007 recast. Odredba članka 93. UFEU predstavlja time specifično sektorsko izuzeće od primjene općeg postupka prethodne ocjene dopuštenosti potpore iz članka 107. stavka 3 UFEU, potvrđeno člankom 9. stavkom 1. Uredbe 1370/2007 recast. Međutim, uvjet za ovo izuzeće (tj. nepostojanje obveze prethodne ocjene EK o dopuštenosti potpore) jest dodjela potpore u cijelosti u skladu s posebnim sektorskim pravilima koja se primjenjuju za usluge od javnog interesa, što je za sektor cestovnog putničkog prijevoza Uredba 1370/2007 recast.

Kako bi se utvrdilo je li u konkretnom slučaju dana potpora u skladu s Uredbom 1370/2007 recast, EK ima pravo provedbe naknadnog (*ex-post*) postupka ocjene dopuštenosti potpore. Prema tome, sva sredstva primljena kao naknada za obavljanje usluge županijskog javnog cestovnog prijevoza od prosinca 2019. dalje biti će svakako podložna ovoj ocjeni, i trebat će iznaći vrlo dobre argumente za njihovu usklađenost s pravilima o državnim potporama EU (znamo, istim onim iz Uredbe 1370/2007 recast o ugovoru o javnoj usluzi...). Što se tiče pitanja tko pruža ovu uslugu u prethodnom periodu, odgovor glasi da ju od prosinca 2019. do danas pružaju isti oni prijevoznici koji su uslugu pružali i prije isteka prijelaznog roka primjene Uredbe 1370/2007, ali **temeljem davno isteklih dozvola**.



Resorno ministarstvo pokazalo je nesnalaženje u pravu EU-a, nedovoljne kapacitete i nemogućnost upravljanja strateškim procesima u resoru prometa

Temeljem odredbe članka 15. Pravilnika o dozvolama za obavljanje linijskog prijevoza putnika iz 2015., dozvola za obavljanje linijskog prijevoza putnika cestom na županijskim i međuzupanijskim linijama izdavala se na rok od pet godina, a u određenim slučajevima godinu dana. Ista materija 2019. godine uređena je novim Pravilnikom o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, koji u članku 24. stavku 1. sadrži istu odredbu, tj. da izdane dozvole vrijede pet godina.

Dozvole koje su izdane 2015. istekle su najkasnije krajem 2020. godine, te su temeljem novog Pravilnika o linijskom prijevozu trebale biti izdane nove dozvole, s važenjem (najranije) do kraja 2024. godine.

Međutim, prema dostupnim podacima, od 2016. nadalje pojavili su se u praksi problemi s ishodenjem novih dozvola zbog odgode postupka usklađivanja voznih redova od strane Hrvatske gospodarske komore (dalje: HGK) temeljem uputa Ministarstva mora, prometa i infrastrukture izdanih tijekom 2017. i 2018., stoga su javni prijevoz putnika nastavili obavljati prijevoznici koji su 2016. imali valjane dozvole i nastavili poslovanje njihovim produžavanjem nakon isteka, dok novi prijevoznici nisu u istom razdoblju mogli aplicirati za dozvolu jer su postojali administrativni problemi za njihovo inicijalno ishodenje (usklađivanje voznih redova preduvjet je za izdavanje nove dozvole temeljem članka 18. stavak 1. Pravilnika o linijskom prijevozu). Odvijanje županijskog prijevoza temeljem dozvole (ili koncesije) prestaje sklapanjem ugovora o javnoj usluzi ili sklapanjem ugovora o integriranom prijevozu putnika, od kojih niti jedni nisu još sklopljeni.

U svrhu pak sklapanja ugovora o javnoj usluzi, nadležno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave određuje mrežu linija za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na svom području na temelju analize prijevozne potražnje i prijevozne ponude drugih grana prometa, koji predstavljaju konkurenciju za pružanje javne usluge autobusnim prijevozom na takvim linijama. Prema dostupnim informacijama, u tijeku su izrade studija za određivanje mreže linija, temeljem kojih bi se u narednom periodu mogao pokrenuti postupak sklapanja ugovora o javnoj usluzi javnim pozivom.

U međuvremenu, tijekom neshvatljivo dugog perioda od 2019. do danas, isti oni prijevoznici koji su imali dozvolu za obavljanje usluge javnog prijevoza istu su mogli produžiti i nastaviti pružati uslugu, na istoj mreži linija. U isto je vrijeme HGK prestala obavljati usklađivanje voznih redova (s obzirom na puno stupanje na snagu Uredbe 1370/2007 i očekivanje ugovora o javnoj usluzi), što je onemogućilo ulazak novim operaterima na ovo tržište, koje je ostalo efikasno „paralizirano“ od kraja 2019. do danas.

Da stvar bude još gora, s terena stižu informacije da su jedinice područne (regionalne) samouprave kao naručitelji usluge i obveznici plaćanja iste u većoj mjeri obustavili isplatu naknada, pa prijevoznici nerijetko troškove preuzimaju na sebe, tonući u višemilijunske gubitke već drugu godinu za redom, a stanje je dodatno pogoršano pandemijom bolesti COVID-19.

Zašto to rade? Zbog straha od gubitka tržišta. Ukoliko obustave obavljanje prijevoza na ustaljenim linijama, stanovništvo će – iz nužde – morati iznaći nove načine prijevoza, a jednom izgubljeni putnik teško će se vratiti nakon obnove linije. Manji prijevoznik, kojemu je ovo pretežiti izvor prihoda i poslovanja, zasigurno će time biti osuđen na propast.

Resorno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture izmjenama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, umjesto pomoći na ubrzavanju postupka sklapanja ugovora o javnoj usluzi pružanjem tehničke pomoći jedinicama područne (regionalne) samouprave – radi najgori mogući korak – prilikom usvajanja novog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu 2018. godine „koči“ tržišnu utakmicu donošenjem odredbe čl. 33. st. 7.

Navedena odredba glasi: „...ako su mreža linija ili dijelovi mreže linija za obavljanje županijskog prijevoza putnika obuhvaćeni dozvolama, odnosno voznim redovima u okviru koncesije za prijevoz po kojima se prometovalo na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, nadležno upravno županijsko tijelo za promet ili nadležno upravno tijelo za promet Grada Zagreba, prilikom sklapanja ugovora o javnoj usluzi, dužno je uvažiti stečena prava prijevoznika koji su obavljali prijevoz temeljem dozvola ili koncesija na dan stupanja na snagu ovoga Zakona.“

Naravno, ova odredba je u cijelosti nejasna, zbog čega je i ukinuta odlukom Ustavnog suda RH od 13. srpnja 2021., s učinkom ukidanja od 15. siječnja 2022., a povodom ustavne tužbe prijevoznika kojima je odredbom unaprijed onemogućeno dobivanje PSO ugovora, a time i državne potpore. Ovim je korakom resorno ministarstvo pokazalo, između ostalog, nesnalaženje u pravu EU, nedovoljne kapacitete u kreiranju kvalitetnih zakonskih prijedloga, te nemogućnost upravljanja strateškim procesima na državnoj razini kada se radi o resoru prometa (za razliku od onog infrastrukture!).

U bitnom, odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske utvrđuje se da ne mogu postojati stečena prava prijevoznika koji sada obavljaju određenu uslugu na buduće državne potpore, koje će biti isplaćene temeljem ugovora o javnoj usluzi kako je predviđeno Uredbom 1370/2007 recast, a koji će biti sklopljeni nakon provođenja budućeg javnog poziva.

Iz svega možemo zaključiti da su prijevoznici koji su dosad pružali javnu uslugu prijevoza dovedeni u apsurdnu situaciju da sami (su)financiraju uslugu koju pružaju u javnom interesu kako ne bi izgubili tržište.

S druge strane, od prosinca 2019. novim prijevoznicima je faktično onemogućen pristup državnim potporama za taj segment usluga, jer – javni pozivi za sklapanje ugovora o javnoj usluzi nisu raspisani, niti treću godinu od krajnjeg roka! Što činiti?

Prvo, hitno i bez ikakvog odgađanja započeti s pokretanjem postupaka za sklapanje ugovora o javnoj usluzi na razini jedinica područne (regionalne) samouprave. Ti postupci moraju minimalno trajati godinu dana (zbog roka za objavu u Službenom listu EU-a), a vjerojatno će trajati i duže. Zbog toga, kao drugo, valja aktivirati mehanizam izvanredne mjere iz čl. 5. st. 5. Uredbe 1370/2007 recast koji se može primijeniti u slučaju prekida usluga ili neposrednog rizika nastanka takve situacije. U takvim situacijama nadležno tijelo (ovdje jedinica područne (regionalne) samouprave) može poduzeti izvanrednu mjeru u obliku izravnog sklapanja ugovora o javnoj usluzi, službenog sporazuma o produljenju već sklopljenog ugovora o javnoj usluzi (što u konkretnom slučaju nije primjenjivo) ili zahtjeva za ispunjavanje određenih obveza obavljanja javnih usluga. Sklapanje ili produljenje ugovora o javnoj usluzi izvanrednom mjerom odnosno nametanje takvog ugovora ne smije biti dulje od dvije godine. Drugim riječima, izravno sklapanje ugovora o javnoj usluzi na razdoblje do dvije godine može se primijeniti ako je već došlo do prekida usluga ili ako postoji neposredni rizik nastanka takve situacije, što jedinica područne (regionalne) samouprave mora moći dokazati.

U uvjetima u kojima prijevoznici koji sada obavljaju ovu uslugu i time tonu u gubitke nisu digli svoj glas, sustavno i dokumentirano protestirali upozoravajući na mogući prestanak obavljanja usluge zbog neplaćanja troškova i naknade, teško je dokazati rizik obustave obavljanja javnog prijevoza.

Doista – ako prijevoznici žele o svom trošku voziti putnike na posao ili u školu – odlično! Neka to i dalje čine, a mi, jedinice područne (regionalne) samouprave ćemo polako i u našem ritmu pripremati javne pozive i postupke za neko buduće sklapanje novih ugovora. S njima, ili s njihovom konkurencijom, koja u isto vrijeme vozi profitabilne linije i s ostvarenom dobiti ulaže u flotu i kvalitetu, dok postojeći prijevoznici grcaju u višemilijunskim gubicima. Dobronamjernog čitatelja na ovom mjestu pitamo: što mislite, tko će na javnom pozivu za pružanje usluge javnog prijevoza i sklapanje ugovora o javnoj usluzi pružiti bolje uvjete kvalitete i time si osigurati državnu potporu?

Odgovornost je, stoga, na obje strane i ne smijemo od toga bježati. Postojeći prijevoznici moraju energično istupiti i dati do znanja da su spremni obustaviti javni prijevoz ukoliko im ne bude isplaćena naknada za obavljanje dosadašnje usluge.

Jedinice područne (regionalne) samouprave, s druge strane, moraju odmah i bez odgađanja započeti s objavljivanjem postupaka javnih poziva za sklapanje ugovora o javnoj usluzi.

Resorno Ministarstvo, pak, mora preuzeti odgovornost centralne države za implementaciju prava EU i dati djelatnu, hitnu i kvalitetnu podršku u tom procesu, te početi strateški upravljati resorom prometa, a ne samo „gasiti požare“. Ako se to uskoro ne dogodi, neće se imati što gasiti – u javnom cestovnom prijevozu putnika ostati će samo pustoš na kojoj neće imati što gorjeti. A to, prevedeno na jezik građana koji će ostati odsječeni u svojim ruralnim sredinama može imati gorke političke posljedice na idućim izborima. *Sapienti sat.*