



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16



Poslovni broj: Usž-3943/17-2

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, Strojarska cesta 11, protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, klasa: UP/I-341-05/15-01/01, urbroj: 376-12-15-15 od 9. studenoga 2015., radi inspekcijskog nadzora, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4199/15-14 od 12. rujna 2017., na sjednici vijeća održanoj 20. lipnja 2018.

p r e s u d i o j e

- I Poništava se presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4199/15-14 od 12. rujna 2017.
- II Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-341-05/15-01/01, urbroj: 376-12-15-15 od 9. studenoga 2015.
- III Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Presudom Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4199/15-14 od 12. rujna 2017., poništeno je rješenje tuženika klasa: UP/I-341-05/15-01/01, urbroj: 376-12-15-15 od 9. studenoga 2015. i naloženo tuženiku da tužitelju naknadi trošak upravnog spora u ukupnom iznosu od 6.250,00 kn.

Protiv naprijed navedene presude suda tuženik je podnio žalbu u kojoj navodi da sud zaključuje da iz odredbe članka 28. stavka 4. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga proizlazi da je u nadležnosti Agencije, među ostalim i obavljanje inspekcijskog nadzora u području zaštite prava putnika, a da iz članka 21. stavka 1. tog Zakona proizlazi da u postupcima iz svoje nadležnosti Agencija odlučuje na sjednicama Vijeća Agencije pa slijedom toga zaključuje da je za odlučivanje o poslovima inspekcijskog nadzora nadležno isključivo Vijeće tuženika. Međutim, s ovakvim shvaćanjem prvostupanjskog suda tuženik se ne slaže jer je odredbom članka 6. stavka 1. navedenog Zakona točno navedeno koji poslovi spadaju u nadležnost Vijeća. Poslovi koji se odnose na inspekcijski nadzor prema izričitoj odredbi zakona ne spadaju u nadležnost Vijeća već nadležnog inspektora. Unatoč nedorečenosti odredbe članka 33. Zakona tumačenjem svrhe i cilja te odredbe, povjeravanje poslova inspekcijskog nadzora dano je inspektorima, stoga treba zaključiti da je namjera zakonodavca bila usmjerena upravo da inspektori budu osobe koje će biti ovlaštene za odlučivanje u postupcima inspekcijskog nadzora. Nadalje, smatra da je sud postupio protivno

odredbi članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima budući da je u presudi naveo (str. 9. presude) da je mišljenja da su izrečene mjere upućene tužitelju bile pravilno adresirane, jer se odnose na minimalne standarde koje bi tužitelj kao željeznički prijevoznik trebao ispunjavati u odnosu na zaštitu prava putnika iz čega proizlazi da je stvorio pravilan zaključak o meritumu spora, ali je propustio taj zaključak provesti u izreci presude. Predlaže da se presuda poništi te riješi ova stvar.

Prvostupanjski sud je primjerak žalbe dostavio na odgovor punomoćniku tužitelja Žarku Smolčiću odvjetniku u Odvjetničkom društvu Smolčić i partneri d.o.o. koji je tužitelja zastupao u ovom sporu pred prvostupanjskim sudom. Kako je punomoćnik tužitelja, odvjetnik, obavijestio sud da je tužitelj otkazao punomoć navedenom punomoćniku, to je žalba uredno dostavljena na odgovor tužitelju koji se nije očitovao odgovorom na istu.

Žalba je osnovana.

I po ocjeni ovog Suda pravilno zaključuje tuženik u žalbi da je osnovan žalbeni razlog propisan odredbom članka 66. stavka 1. točke 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. dalje: ZUS) odnosno da je prvostupanjski upravni sud u konkretnom slučaju pogrešno primijenio materijalno pravo.

Rješenjem tuženika, koje je bilo predmetom ocjene zakonitosti u upravnom sporu, tužitelju je inspektor za zaštitu prava putnika u željezničkom prijevozu Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti naložio da u roku od 30 dana uredi obavijesti o pružanju javne željezničke usluge na mrežnim stranicama na način da ih objavljuje s naznakom dana i sata objave te da obavijesti objavljuje u rubrici zajedno s obavijestima o radovima na pruži koje utječu na obavljanje javne željezničke usluge (točka I izreke). Točkom II izreke rješenja tuženika, tužitelju je naloženo da u roku od 30 dana na svim službenim mjestima za prijem i otpremu putnika na kojima ne postoji ured za prodaju karata ili automat istakne obavijesti o mogućnosti kupovine karata, postupku kupovine i o najbližem željezničkom kolodvoru u kojem postoji ured za prodaju karata i/ili automat. Točkom III izreke nalaže se da u roku od 30 dana na službenim mrežnim stranicama i na svim mjestima gdje postupak, odnosno uputa vezana za postupak koji se primjenjuje po prigovoru putnika objavljena uredi ju u skladu sa Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga (Narodne novine, broj 71/14.). Naloženo je da u roku od 30 dana na svim službenim mjestima za prijem i otpremu putnika uskladi informacije o uspostavljenim mehanizmima rješavanja pritužbi i kontakt podatke s procedurom objavljenom na svojim mrežnim stranicama (točka IV izreke). Točkom V izreke, naloženo je tužitelju da u roku od 30 dana na službenim mjestima za prijem i otpremu putnika ukloni sve informacije koje su prestale važiti i nisu u skladu s Tarifom za prijevoz putnika u domaćem prometu (Tarifa 101.), a obavijesti i oglase za odvijanje prijevoza iz kojih nije vidljivo vrijeme važenja uredi na način da bude jasno istaknuto vrijeme važenja informacije. Točkom VI izreke naprijed navedenog rješenja tužitelju je naloženo da u roku od 30 dana na svim službenim mjestima predviđenim za prijam i otpremu putnika, objavi izvadak iz važećeg voznog reda na prikladnom mjestu vidljivom putnicima. Naloženo je nadalje da u roku od 30 dana organizira pružanje informacija na zahtjev putnika iz Priloga II dijela I Uredbe (EZ) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu (točka VII izreke). Također naloženo je da u roku od 30 dana na kolodvorima i u vlaku na odgovarajući način informira putnike o tijelu odgovornom za provedbu Uredbe (EZ) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu (točka VIII izreke). Točkom IX izreke rješenja, tužitelju je naloženo da u roku od 30 dana na svim putničkim blagajnama na vidljivom mjestu istakne cijene karata za putovanja na učestalijim relacijama.

Tužitelj je protiv naprijed navedenog rješenja tuženika podnio tužbu prvostupanjskom sudu u kojoj u bitnom ističe da inspektor za zaštitu prava putnika u željezničkom prijevozu Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti nije nadležan donijeti predmetno rješenje već da isto spada u nadležnosti Vijeća Agencije pri čemu upućuje na odredbe Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga. Nadalje navodi da su u prvostupanjskom postupku učinjene povrede pravila odredaba Zakona o općem upravnom postupku budući da tužitelju nije omogućeno izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima i pitanjima važnim za rješenje ove upravne stvari odnosno nije omogućeno sudjelovanje u ovom postupku a radi se o postupku koji je ispitni postupak i koji je trebalo provesti sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Također ističe da mu nije bilo omogućeno nazočiti očevidu niti je donesen zaključak kojim bi bilo određeno provođenje očevida te da isti nije obavljen u prisustvu stranaka te umjesto zapisnika sastavljene bilješke. Nadalje smatra da ni iz jedne odredbe zakona ne proizlazi da bi inspektor za zaštitu prava putnika u željezničkom prijevozu bio ovlašten donijeti ovakvo rješenje već da odluku donosi Vijeće Agencije koje potpisuje predsjednik tog Vijeća. Nadalje, da su mjere koje su određene točkom II, IV, V i VI osporenog rješenja mogle biti naređene samo HŽ infrastrukturi d.o.o. a ne tužitelju, jer da to proizlazi iz točke 5. Izvješća o mreži 2015. godine a koje je objavljeno na službenim stranicama HŽ infrastrukture d.o.o. Zagreb u kojem su propisani uslužni objekti, putnički kolodvori, kolodvorske zgrade i ostali objekti, uključujući displeje za prikaz informacija o vlakovima i odgovarajući prostor za uslugu prodaje karata a što sve da spada u nadležnost tog društva.

Tuženik je u odgovoru na naprijed navedenu tužbu tužitelja istaknuo da je Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga *lex specialis* u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku te da je inspektor ovlašten donijeti predmetno rješenje budući da iz odredbe članka 11. stavka 4. točke 6. Pravilnika o službenim iskaznicama kojim je, između ostalog, propisano da se u tablični dio očevida o inspekcijskim pregledima upisuju rješenja inspektora. U konkretnom slučaju postupao je diplomirani inženjer prometa s položenim državnim stručnim ispitom zaposlen na radnom mjestu stručnjaka za željezničke usluge. Posebno je istaknuo da je dopisom inspektora od 27. travnja 2015. tužitelj obaviješten o provođenju inspekcijskog nadzora u svezi zaštite prava putnika te su mu dopisom od 20. listopada 2015. dostavljene bilješke s priložima, te omogućeno tužitelju da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima prije donošenja rješenja. Smatra da su mjere pravilno naređene tužitelju a ne HŽ infrastrukturi d.o.o. jer to proizlazi iz odredbe članka 9., 27. i 29. Uredbe (EZ) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu. Ističe da se ugovorni odnos tužitelja i HŽ infrastrukture d.o.o. ne može koristiti kako bi se otklonila odgovornost tužitelja za poduzimanje mjera koje je inspektor naložio te predložio odbijanje tužbenog zahtjeva.

Prvostupanjski sud poništio je rješenje tuženika uz obrazloženje da iako je u postupku pravilno utvrđeno da tužitelj ne postupa sukladno odredbama Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga odnosno da su mjere upućene tužitelju bile pravilno adresirane ali da iz odredaba Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (Narodne novine, broj 71/14.) i to odredbe članka 21., 28., 32. i 33. ne proizlazi da bi navedene mjere bio ovlašten izreći inspektor, već Agencija koja odlučuje o tome na sjednicama Vijeća Agencije.

Međutim, ovakvo shvaćanje prvostupanjskog suda ovaj Sud ne može prihvatiti, zbog čega žalbu tužitelja smatra osnovanom.

Naime, prema odredbi članka 28. točke 4. naprijed navedenog Zakona u nadležnosti Agencije je obavljanje inspekcijskog nadzora u području zaštite prava putnika. Prema odredbi članka 33. stavka 1. Agencija je ovlaštena provoditi inspekcijski nadzor nad primjenom

Uredbe, općih uvjeta ugovora o prijevozu putnika i drugih propisa kojima se uređuju prava putnika. Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, poslove inspekcijskog nadzora iz stavka 1. ovoga članka provode inspektori koji su ovlaštene radnici Agencije. Prema stavku 5. navedenog članka Zakona, radnik Agencije koji je obavio inspekcijski nadzor obavezan je o obavljenom inspekcijskom nadzoru i utvrđenom činjeničnom stanju u pisanom obliku sastaviti zapisnik koji se dostavlja nadziranoj osobi. U obavljanju inspekcijskog nadzora Agencija ima pravo pregledati i poslovne prostorije, zgrade, opremu, vozni park, poslovnu dokumentaciju i druge stvari kod nadziranih osoba, koristiti se njihovim tehničkim sredstvima i opremom, pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba te obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora (stavak 6.). Prema stavku 7. citiranog članka Zakona, inspektor mora imati službenu iskaznicu i značku kojima dokazuje svoje službeno svojstvo, identitet i ovlasti.

Nadalje, prema članku 32. stavku 1. navedenog Zakona, Agencija je ovlaštena u slučaju potrebe po službenoj dužnosti pokrenuti postupak te naložiti željezničkom prijevozniku, upravitelju kolodvora odnosno stajališta, prodavatelju karata i organizatoru putovanja mjere u svrhu ispunjenja obaveza predviđenih Uredbom i drugim propisima kojima se uređuju prava putnika.

Sukladno odredbi članka 6. stavka 1. Zakona, Vijeće Agencije u području tržišta željezničkih usluga i zaštite prava putnika odlučuje u poslovima Agencije iz članka 10. i članka 28. točaka 1., 2. i 5. ovoga Zakona (točka 1.). Prema stavku 2. točki 1. citiranog članka Zakona ravnatelj Agencije rukovodi stručnom službom Agencije iz područja tržišta željezničkih usluga i zaštite prava putnika te odlučuje u poslovima Agencije iz članka 28. točke 3. ovoga Zakona.

Iz naprijed citiranih odredaba Zakona proizlazi da Vijeće Agencije, a niti ravnatelj Agencije nema ovlast za obavljanje inspekcijskog nadzora u području zaštite prava putnika propisanih odredbom članka 28. točke 4. u svezi članka 33. naprijed navedenog Zakona pa posljedično tome niti nalaganja inspekcijskih mjera u području zaštite prava putnika.

Naime, tumačeći naprijed navedene odredbe Zakona u njihovoj međusobnoj povezanosti proizlazi da je cilj i svrha poduzimanja odgovarajućih inspekcijskih mjera u skladu s ovlastima koje su dane Agenciji sukladno odredbi članka 28. točke 4. Zakona, a sve radi otklanjanja uočenih nezakonitosti i nepravilnosti u području željezničkih usluga i zaštite prava putnika koje mjere naređuje inspektor za zaštitu prava putnika u željezničkom prijevozu jer je on prema izričitoj odredbi Zakona ovlašten radnik Agencije. Iako naprijed navedeni zakon nije odredio inspekcijsku mjeru koju bi tuženik u provođenju inspekcijskog nadzora bio ovlašten izreći, prema ocjeni ovog Suda, a radi postizanja učinkovitog inspekcijskog nadzora i svrhe predmetnog zakona mjere koje inspektor naređuje u području željezničkih usluga i zaštite prava putnika moraju biti primjerene i odgovarajuće za otklanjanje nedostataka nađenih inspekcijskim nadzorom.

Po ocjeni ovog Suda rješenjem tuženika mjere koje su naređene tužitelju primjerene su i odgovarajuće za otklanjanje nađenih nedostataka jer iz provedenog inspekcijskog postupka proizlazi da je tužitelj kao željeznički prijevoznik i prodavatelj karata taj koji je dužan osigurati sukladno odredbama Uredbe (EZ-a) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu od 23. listopada 2007. mjere koje su naložene osporenim rješenjem pobliže navedeno od točke I – IX izreke osporenog rješenja. Naime, odredbom članka 9. stavka 5. Uredbe propisana je obveza obavještanja o mogućnosti kupovine karata kad na polaznom kolodvoru ne postoji ured za prodaju karata ili automat, a odredbom članka 27. iste propisana je obveza željezničkog poduzeća uspostavljanja mehanizma rješavanja žalbi i pritužbi odnosno odredbom članka 29. iste

Uredbe obveza informiranja putnika o njihovim pravima iz kojih odredbi proizlazi da je upravo željezničko poduzeće u neposrednom odnosu s putnikom.

Tužitelj je u pravu kad u tužbi navodi da su u upravnom postupku učinjene povrede pravila postupka time što u određenim slučajevima tužitelj nije bio obaviješten o provođenju očevida, time da je očevidu koji je održan dana 1. listopada 2015. bio prisutan. Međutim, ove nepravilnosti je u tijeku upravnog postupka tuženik otklonio. Naime, prvenstveno se ističe da je tužitelj dopisom tuženika od 27. travnja 2015. obaviješten da je započet inspekcijski nadzor nad tužiteljem te zatražena od tužitelja dostava odgovarajuće dokumentacije. Nadalje, iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tuženik dopisom klasa: UP/I-341-05/15-01/01, urbroj: 376-12/KS-15-12 od 20. listopada 2015. tužitelju dostavio sve službene bilješke o inspekcijskom pregledu i to klasa: UP/I-341-05/15-01/01, urbroj: 376-12/KS-15-6 od 23. srpnja 2015., urbroj: 376-12/KS-15-7 od 24. srpnja 2015., urbroj: 376-12/KS-15-8 od 4. kolovoza 2015., urbroj: 376-12/KS-15-10 od 1. listopada 2015. uz koje su priložene i fotografije snimljene prilikom inspekcijskog pregleda. Tužitelj se na sve naprijed navedene bilješke detaljno očitovao što proizlazi iz dopisa broj: 17980/15.2.1.1.AM od 26. listopada 2015., upućenog tuženiku iz kojeg očitovanja proizlazi da tužitelj u suštini ne osporava činjenično stanje koje je utvrđeno u upravnom postupku, ali smatra da uočene nepravilnosti nije u obvezi izvršiti on već HŽ infrastruktura d.o.o., a koje navode ponavlja i u tužbi. Međutim, HŽ infrastruktura kao upravitelj željezničke infrastrukture osigurava, između ostalog, pristup i korištenje željezničke infrastrukture te Izvješćem o mreži na koje tužitelj upućuje, propisuje uvjete pod kojim prijevoznicima nudi svoje usluge koji te usluge mogu prihvatiti a ne moraju.

Stoga su osporenim rješenjem pravilno mjere naložene tužitelju pri čemu se tuženik pravilno pozvao na odgovarajuće odredbe zakona i Uredbe, a tužitelja kao prijevoznika ugovorni odnos s HŽ infrastruktura ne oslobađa njegove zakonske obveze budući da je HŽ Infrastruktura u ugovoru odnosu s tužiteljem a ne neposredno s putnicima, a cilj navedene Uredbe je zaštita prava putnika u željezničkom prometu.

Slijedom navedenog valjalo je pozivom na odredbu članka 74. stavka 2. ZUS-a odlučiti kao u točki I i II izreke presude.

Zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora odbijen je pozivom na odredbu članka 79. stavka 4. ZUS-a te je odlučeno kao u točki III izreke presude.

U Zagrebu 20. lipnja 2018.

Predsjednica vijeća

Lidija Vukičević, v.r.

Za točnost opravka: ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

