



Poslovni broj: Us II-116/2024-6

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

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Vlahu Bassegli Gozze i Mirjane Čačić, članova vijeća, te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja HŽ Infrastruktura d.o.o., Zagreb, Mihanovićeve 12, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, u predmetu radi naplate naknade za minimalni pristupni paket, na sjednici vijeća održanoj 26. veljače 2026.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-341-01/24-01/01, urbroj: 376-03-2403 od 16. svibnja 2024.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika pod točkom I. utvrđeno je da je tužitelj suprotno članku 48. stavcima 1., 4. i 5. i Prilogu 2. točki 1. Zakona o željeznici ("Narodne novine", broj: 32/19., 20/21. i 114/22.) naplaćivao putničkom željezničkom prijevozniku u voznom redu 2022./2023. naknadu za minimalan pristupni paket za infrastrukturni kapacitet koji nije korišten. Točkom II. utvrđuje se da je tuženik postupio suprotno članku 52. stavku 2. Zakona o željeznici te točki 483. Izvješća o mreži 2023. odnosno propustio je naplatiti u voznom redu 2022./2023. naknadu za dodijeljen ali neiskorišten infrastrukturni kapacitet kada putnički željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio. Točkom III. rješenja tuženika nalaže se tužitelju da u roku od 15 dana od dana primitka tog rješenja uskladi svoje postupanje s odredbama članka 48. stavcima 1., 4. i 5. i Prilogom 2. točke 1. Zakona o željeznici te izmjeni odgovarajuće odredbe ugovora o pristupu željezničkoj infrastrukturi RH s putničkim željezničkim prijevoznicima za vozni red 2023./2024. Točkom IV. tužitelju je naloženo da

odmah po primitku rješenja uskladi postupanje s odredbom članka 52. stavka 2. Zakona o željeznici i točkom 4.8.3. Izvješća o mreži 2024. te počne naplaćivati naknadu za dodijeljen, ali neiskorišten infrastrukturni kapacitet kada putnički željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili na njezin dio, a točkom V. naloženo je tužitelju da u roku od tri dana od dana izvršenja naloga iz točke III. dostavi tuženiku na uvid dokaze o izvršenju.

2. Protiv ovog rješenja tužitelj je pokrenuo upravni spor. Stajalište tuženika pod točkom I. osporava uz obrazloženje prema kojem kao upravitelj infrastrukture smatra da se minimalni pristupni paket ne može poistovjetiti s korištenjem dodijeljenog infrastrukturnog kapaciteta te da naplaćuje naknadu za taj paket, a ne za korištenje infrastrukturnog kapaciteta. Navodi da Zakon o željeznici propisuje šest stavki minimalnog pristupnog paketa od kojih se čak četiri mogu i moraju pridružiti autobusnom prijevozu korištenju cestovne infrastrukture. Obrazlaže u čemu se sastoji minimalni pristupni paket i ističe da željeznički prijevoznik koristi većinu stavki od kojih se paket sastoji, a kako je naknada određena kao jedinstvena, odnosno nije raščlanjena na stavke iz Zakona o željeznici to se naplaćuje u cijelosti. Poziva se na ugovore o pristupu željezničkoj infrastrukturi kojim su ugovorne strane propisale i pristale na plaćanje naknade za minimalni pristupni paket te ukazuje da niti jedan od dva putnička željeznička prijevoznika nije sudjelovao u postupku pred tuženikom kao zainteresirana strana. Navodi da supstitucija autobusom predstavlja željezničku uslugu i za tužitelja nastaje trošak zbog pružanja te usluge. Ističe da izračunava svoje direktne troškove u skladu s javno dostupnom provedbenom Uredbom Komisije (EU 2015/909 od 12. lipnja 2015.) o načinu izračuna troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge, a ovako izračunate direktne troškove uprosječuje i raspoređuje na sve planirane vožnje vlakova, uključujući i vlakove supstituirane autobusnim prijevozom jer bi u protivnom trošak prelio na druge vlakove te bi se neopravdano povećao trošak minimalnog pristupnog paketa za ostale dodijeljene trase. Smatra da je jedini način naplata prosječnih troškova u skladu s odredbom članka 48. stavka 12. Zakona o željeznici te zaključuje da naplata naknade za minimalni pristupni paket u slučaju supstitucije vlaka autobusom nije suprotna odredbi članka 48. stavka 5. Zakona o željeznici. U odnosu na točku II. i IV. izreke rješenja tuženika navodi da putničkom prijevozu HŽ putnički prijevoz d.o.o. naknada nikada nije naplaćena te se poziva na izvješća o mreži koja točkom 483. propisuje granični stupanj iskorištenosti dodijeljenih trasa od 80% pri čemu prijevoznik nije imao iskorištenost manju od 80%. Obrazlaže način utvrđivanja stupnja iskorištenosti dodijeljenih trasa te ističe da detaljne prikaze radi samo kad obavlja naplatu, a kada je realizacija veća od 80% nema naplate, da detaljne prikaze ne izrađuje. Navodi da je tuženik zaključkom od 28. ožujka 2023. zatražio evidenciju iznosa naplaćene naknade za dodijeljen, a neiskorišten infrastrukturni kapacitet za prijevoz putnika za vlakove u voznom redu 2022./2023. na što se tužitelj očitovao da naknada nije naplaćena ali to ne znači da iznos naknade nije obračunavan i da tužitelj ne postupa u skladu s odredbom članka 52. stavka 2. Zakona o željeznici. Navodi da je u voznom redu 2020./2021. HŽPP-u naplaćeno gotovo 500.000,00 kn naknade za rezervaciju kapaciteta pri čemu se naplata nije odnosila na vlakove supstituirane autobusnim prijevozom. Također ukazuje da se kretanje vlakova bilježi u sustavu tužitelja IST koji služi kao izvor informacija pri čemu iz prve razine podataka u IST-u nije vidljivo je li određeni vlak prometovao kao vlak ili kao autobus. Ukazuje na ograničenja sustava IST koji potječe iz 80-ih godina

što je jedan od razloga zašto tužitelj nema potpunu evidenciju svih trasa vlakova i svih dijelova trasa koje su supstituirane autobusima. Navodi da provodi pripreme za provedbu osporenog rješenja, a jedini mogući način je ručno vođenje evidencije vlakova koji su supstituirani autobusnim prijevozom, što zahtijeva dodatni angažman radnika. Ukazuje da do supstitucije autobusima dolazi zbog radova na željezničkoj infrastrukturi ili zbog razloga na strani željezničkog prijevoznika te smatra da u opravdanim slučajevima zbog kojih željeznički prijevoznik nije mogao koristiti infrastrukturni kapacitet nije cilj kažnjavati prijevoznika zbog neiskorištenog kapaciteta niti će ga plaćanje naknade potaknuti na korištenje kapaciteta. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika odnosno oglasi ništavim zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

3. Tuženik je dostavio odgovor na tužbu kojim se detaljno očitovao o žalbenim navodima te predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.
4. Odgovor tuženika dostavljen je tužitelju čime su stranke u ovom upravnom sporu u cijelosti upoznate sa svim stajalištima vezano za činjenična i pravna pitanja.
5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.
6. Rješenjem tuženika naloženo je tužitelju da svoje poslovanje vezano za naplatu naknade za minimalni pristupni paket za infrastrukturni kapacitet koji nije korišten kao i za naplatu naknade za dodijeljen ali neiskorišten infrastrukturni kapacitet kada putnički željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio uskladi sa zakonom. Rješenje tuženika izričito se poziva na odredbe članaka 48. i 52. Zakona o željeznici.
7. Zakon o željeznici odredbom članka 48. stavka 1. propisuje da za željezničke usluge iz Priloga 2. tog Zakona podnositelj zahtjeva plaća naknadu, a odredbom stavka 4. propisana je dužnost upravitelja infrastrukture ili operatora uslužnog objekta da regulatornom tijelu, kako bi moglo obavljati poslove iz svoje nadležnosti, dostavi sve potrebne podatke o naknadama i njihova dužnost je da dokažu da su naknade naplaćene u skladu s odredbama tog Zakona i u skladu s metodologijom i pravilima iz Izvješća o mreži. Odredbom stavka 5. ovog članka Zakona propisano je da se naknade za minimalni pristupni paket i za pristup kolosjecima do uslužnih objekata određuju na razini troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge uzimajući u obzir odredbe stavka 8. do 11. tog članka te članka 49. istog Zakona.
8. Vezano za naplatu naknade za minimalni pristupni paket u putničkom željezničkom prijevozu za infrastrukturni kapacitet koji nije korišten tuženik je utvrdio da tužitelj ovu naknadu naplaćuje u slučaju supstitucije željezničkog prijevoza autobusima. Kako u slučaju vožnje autobusa nema trošenja željezničke infrastrukture odnosno vožnje vlaka koji stvara direktne troškove, to nema ni osnove za naplatu minimalnog pristupnog paketa kako je to propisano odredbom članka 48. Zakona o željeznici.
9. Navedena utvrđenja tuženika tužitelj nije doveo u sumnju žalbenim navodima. Naime, minimalni pristupni paket kao što tužitelj i navodi, sastoji se od šest elemenata i to obrade zahtjeva za dodjelu željezničkog infrastrukturnog kapaciteta, prava korištenja dodijeljenog infrastrukturnog kapaciteta, korištenja željezničke infrastrukture uključujući skretnice i čvorišta, upravljanja prometom vlakova uključujući signalizaciju i regulaciju prijem i otpremu vlakova te sporazumijevanje i pružanje informacija o kretanju vlakova, korištenje raspoložive opreme za opskrbu električnom energijom potrebnom za vuču vlaka

i pružanja svih ostalih informacija potrebnih za realizaciju ili obavljanje usluge za koju je kapacitet dodijeljen. Iako tužitelj u tužbi ističe da četiri od elemenata minimalnog pristupnog paketa koriste željeznički prijevoznici koji prijevoz obavljaju autobusima naknada za minimalni pristupni paket jedinstvena je i kao što je naprijed navedeno propisano je da se plaća samo za stvarno korišten minimalni pristupni paket.

10. S druge strane tužitelj ima pravo i mogućnost naplaćivati naknadu za dodijeljen ali neiskorišten infrastrukturni kapacitet što proizlazi iz odredbe članka 52. Zakona o željeznici.
11. Navedenom odredbom propisano je da radi poticanja korištenja infrastrukturnog kapaciteta upravitelj infrastrukture može naplatiti naknadu za dodijeljen, ali neiskorišten kapacitet. Prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona upravitelj infrastrukture dužan je naplatiti naknadu za dodijeljen, a neiskorišten kapacitet kada podnositelj zahtjeva učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio. Upravitelj infrastrukture u izvješću o mreži dužan je objaviti kriterije prema kojima utvrđuje neiskorištenost trase (stavak 3.). Prema odredbi stavka 4. ovog članka Zakona nadzor nad kriterijima obavlja regulatorno tijelo, a stavkom 5. istog članka propisano je da ovu naknadu plaća podnositelj zahtjeva ili željeznički prijevoznik određen u skladu s člankom 59. stavkom 2. tog Zakona, dok upravitelj infrastrukture mora u svakom trenutku moći obavijestiti bilo koju zainteresiranu stranku o dodijeljenom infrastrukturnom kapacitetu.
12. U skladu s navedenom zakonskom odredbom tuženik je tužitelju naložio da počne naplaćivati naknadu za dodijeljen ali neiskorišten infrastrukturni kapacitet kada putnički željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio.
13. Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da tužitelj na raspolaganju ima naplatu dvije naknade: jedna se odnosi na naknadu minimalnog pristupnog paketa za infrastrukturni kapacitet koji je korišten, a druga se odnosi na naknadu infrastrukturnog kapaciteta u situacijama kada željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio.
14. Tužbeni razlozi kojima tužitelj obrazlaže način vođenja evidencije i prema kojem ne posjeduje evidenciju iznosa naplaćene naknade za dodijeljen, a neiskorišten infrastrukturni kapacitet za prijevoz putnika, iako iznos naknade obračunava i naplaćuje kako to propisuje odredba članka 52. stavka 2. Zakona o željeznici nije u skladu s odredbom stavka 6. istog članka Zakona jer je tom odredbom, kao što je naprijed navedeno, izričito propisano da upravitelj infrastrukture mora u svakom trenutku moći obavijestiti bilo koju zainteresiranu stranku, a time i tuženika koji obavlja nadzor kao regulatorno tijelo, o dodijeljenom infrastrukturnom kapacitetu.
15. Rješenjem tuženika tužitelju je naloženo da uskladi sklopljene ugovore o pristupu željezničkoj infrastrukturi kojima naplaćuje naknadu za minimalni pristupni paket u slučaju supstitucije vlaka autobusom. Prigovor tužitelja prema kojem potpisnici ovih ugovora nisu sudjelovali u postupku pred tuženikom nije od utjecaja na pravilnost i zakonitost osporenog rješenja. Predmetni ugovor je preduvjet za korištenje infrastrukturnog kapaciteta, zbog čega su svi prijevoznici dužni sklopiti ovaj ugovor s tužiteljem koji temeljem samog zakona ima ulogu jače ugovorne strane. Stoga je upitna sloboda i širina pregovaranja o uvjetima sklapanja ovog ugovora za koji tuženik tvrdi da predstavlja formalni (tipski) ugovor. Također nalog tuženika prema kojem tužitelj treba uskladiti svoje

ugovore nema negativan učinak na pravne interese suprotne ugovorne strane odnosno interese željezničkih putničkih prijevoznika, štoviše usklađivanje ovih ugovora na način da se onemogući daljnja naplata naknade za uslugu minimalnog pristupnog paketa koji nije korišten, a naplata koje naknade je protivna Zakonu o željeznici, u interesu je željezničkih putničkih prijevoznika.

16. Slijedom navedenog, tužitelj u ovom upravnom sporu nije doveo u sumnju pravilnost stajališta tuženika prema kojem je sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o željeznici naložio tuženiku usklađivanje sklopljenih ugovora o pristupu željezničkoj infrastrukturi RH s putničkim željezničkim prijevoznicima na način da ne naplaćuje naknadu za minimalni pristupni paket za infrastrukturni kapacitet koji nije korišten. Također nije doveo u sumnju niti stajalište tuženika prema kojem je sukladno Zakonu o željeznici tužitelj dužan naplaćivati naknadu za dodijeljen a neiskorišteni infrastrukturni kapacitet kada putnički željeznički prijevoznik učestalo ne koristi dodijeljenu trasu ili njezin dio neovisno o razlozima zbog kojih dodijeljeni infrastrukturni kapacitet ne koristi. Također rješenje tuženika doneseno je u postupku u kojem je tužitelju omogućeno aktivno sudjelovanje, rješenje sadrži jasne i dostatne razloge te se poziva na mjerodavne odredbe Zakona o željeznici.
17. Iz navedenih razloga, na temelju odredbe članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.), odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 26. veljače 2026.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner