



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-1678/2014

Zagreb, 21. travnja 2016.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Snježana Bagić, predsjednica Vijeća te suci Mato Arlović, Mario Jelušić, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenulo trgovačko društvo PRESEČKI GRUPA d.o.o. iz Krapine, koje zastupaju Nermina Stančić-Rokotov, Miroslav Šumanović i Nikša Stančić-Rokotov odvjetnici iz Zagreba, na sjednici održanoj 21. travnja 2016. jednoglasno je donio

O D L U K U

- I.** Ustavna tužba se usvaja.
- II.** Ukida se presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-65/2013-6 od 20. veljače 2014.
- III.** Predmet se vraća Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovno odlučivanje.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnijelo je trgovačko društvo PRESEČKI GRUPA d.o.o. iz Krapine (u daljnjem tekstu: podnositelj) koje u postupku pred Ustavnim sudom zastupaju Nermina Stančić-Rokotov, Miroslav Šumanović i Nikša Stančić-Rokotov odvjetnici u Zagrebu.

Ustavna tužba podnesena je protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: UsII-65/2013-6 od 20. veljače 2014. (u daljnjem tekstu: osporena presuda) kojom je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja upravljen na poništenje rješenje tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Agencija) klasa: UP/I-030-02/11-01/024, ur. broj: 580-04/74-2012-070 od 27. prosinca 2012. (u daljnjem tekstu: osporeno rješenje) u upravnom sporu radi zaštite tržišnog natjecanja.

2. Podnositelj u ustavnoj tužbi tvrdi da su mu osporenim presudom Visokog upravnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 19. stavkom 2. (iz sadržaja ustavne tužbe) i 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

3. Tijekom ustavnosudskog postupka izvršen je uvid u spise Visokog upravnog suda broj: UsII-64/13 i UsII-65/13 te Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-594/13.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

4. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom prije donošenja osporenog rješenja Agencije, podnositelj ustavne tužbe i "RUDI-EXPRESS" d.o.o., sa sjedištem u Mihovljanu, "JAMBROŠIĆ TOURS", sa sjedištem u Murskom Središću te Autobusni prijevoznik "TURIST", sa sjedištem u Svetom Martinu na Muri, sklopili su Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. (u daljnjem tekstu: Sporazum).

Sporazum je - prema člancima 2. i 3. - sklopljen s ciljem "ekonomičnog korištenja prijevoznih kapaciteta te uspostave kvalitetnog, učestalog, ekonomičnog i sigurnog autobusnog prijevoza putnika u županijskom linijskom autobusnom prometu na području Međimurske županije ... sukladno odredbama čl. 40. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ..."

Prethodno su "potpisnici Sporazuma" u članku 1. konstatirali:

"- da prijevoznici Presečki grupa i Jakopić imaju potpisane Ugovore o prijevozu učenika osnovnih škola na koje osnivačka prava polaže Međimurska županija,

- da prijevoznici - potpisnici ovog Sporazuma, imaju potpisane ugovore o posebnom linijskom prijevozu ili o korištenju javnog linijskog prijevoza s gospodarskim subjektima na području Međimurske županije, kao i sa školama na koje osnivačka prava polažu jedinice lokalne samouprave

- da prijevoznik Presečki grupa ima s prijevoznicima Rudi expressom i Jambrošićem potpisane Ugovore o podvozarstvu na određeno vrijeme,

- da prijevoznik Presečki grupa ima s prijevoznikom Rudi express potpisan Ugovor o poslovno - tehničkoj suradnji kojim međusobnu osiguravaju tehničku, tehnološku i organizacijsku potporu u obavljanju djelatnosti prijevoza putnika na području Međimurske županije."

4.1. Nakon toga "potpisnici Sporazuma" sklopili su 1. ožujka 2011. Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije (u daljnjem tekstu: Ugovor).

4.1.1. Članci 2. i 3. Ugovora - kojima se definira predmet Ugovora i dozvole za zajedničko obavljanje linijskog prijevoza putnika - glase:

"Članak 2. - Uvodne napomene

(1) Ovim Ugovorom se definiraju:

- Omjeri izvođenja (realizacije) javnog linijskog županijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije

- Troškovi koji se podmiruju zajednički te troškovi koji se podmiruju zasebno, od strane svakog prijevoznika koji je potpisnik ovog Ugovora

- Način izrade i vremenski rokovi izrade obračuna

- Prava i obveze potpisnika ovog Ugovora

- Ostale odredbe vezane za zajedničku realizaciju županijskog javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije."

"Članak 3. - Dozvole za zajedničko obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije

(1) Zajedničko obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije realizirati će se na temelju izdanih kooperacijskih dozvola, a sve sukladno čl. 24. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

(2) Presečki grupa se potpisom ovog Ugovora obavezuje dopustiti upis prijevoznika Jambrošić i Rudi express na sve dozvole za obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika koje su izdane od strane Upravnog odjela za promet Međimurske županije i koje su na snazi na dan sklapanja ovog Ugovora, kako bi se stvorili preduvjeti za zajedničko obavljanje prijevoza sukladno čl. 40 Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

(3) Presečki grupa, Rudi express i Jambrošić će podnijeti zajednički zahtjev za izdavanje novih dozvola za obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije, uz koji će priložiti ovaj Ugovor.

(4) Troškove izdavanja novih dozvola za zajedničko obavljanje prijevoza snositi će u cijelosti i solidarno prijevoznici Rudi express i Jambrošić."

4.1.2. U članku 6. stavku 1. Ugovora utvrđeni su udjeli u obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika na području međimurske županije na način da: - 65% tog prijevoza obavlja Presečki grupa; - 25% tog prijevoza obavlja Rudi express; 10% od tog prijevoza obavlja Jambrošić, dok će prijevoznik Jakopić - prema stavku 2. tog članka Ugovora - "sukladno dozvolama čiji je nositelj", javni linijski prijevoz obavljati samostalno "u svoje ime i za svoj račun".

5. 27. prosinca 2012. Agencija je - na temelju članaka 30. stavka 1. točke 2., 31. stavka 1. i 58. stavka 1. točke 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine" broj 79/09. i 80/13.; u daljnjem tekstu ZZTZ) - donijela osporeno rješenje čija izreka glasi:

"I. Utvrđuje se da su poduzetnici PRESEČKI GRUPA d.o.o., sa sjedištem u Krapini, Frana Galovića 15, RUDI-EXPRESS d.o.o., sa sjedištem u Mihovljanu, Prvomajska 2, BORIS JAMBROŠIĆ, vlasnik obrta 'Jambrošić tours', sa sjedištem u Murskom Središću, Rade Končara 80 i ŽELJKO JAKOPIĆ, vlasnik obrta Autobusni prijevoznik 'Turst', sa sjedištem u Svetom Martinu na Muri, Žabnik, Zrinskih 40, sklopili Sporazum o poslovnoj suradnji, od 1. veljače 2011., i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije, od 1. ožujka 2011., koji sadržavaju odredbe o zajedničkom utvrđivanju cijena usluga prijevoza u javnom linijskom prijevozu putnika na području Međimurske županije, međusobnoj podjeli navedenog tržišta, zajedničkom usklađivanju i registraciji novih autobusnih linija na području Međimurske županije te o zajedničkom sudjelovanju u obliku zajednice ponuditelja u svim budućim natjecajima za obavljanje usluge posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u Međimurskoj županiji, čime su u razdoblju od 1. veljače 2011. do 9. listopada 2012." (ispravno: 9. listopada 2011., prema rješenju o ispravku Agencije od 18. ožujka 2013. - op. Ustavnog suda) "narušili tržišno natjecanje na mjerodavnim tržištima javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Međimurske županije i posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u cestovnom prometu na području Međimurske županije, odnosno sklopili zabranjeni sporazum, u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

II. Zabranjeni sporazum iz točke I. izreke ovoga rješenja je ex lege ništetan, u smislu članka 8. stavka 4. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

III. Poduzetnicima iz točke I. izreke ovog rješenja izriču se sljedeće upravno-kaznene mjere:

- Presečki Grupi d.o.o. u iznosu od 1.009.000,00 kuna,

- Rudi-expressu u iznosu od 98.000,00 kuna,
- Borisu Jambrošiću, vlasniku obrta 'Jambrošić tours', u iznosu od 80.000,00 kuna,
- Željku Jakopiću, vlasniku obrta Autobusni prijevoznik 'Turist', u iznosu od 67.000,00 kuna

Rok izvršenja: 15 (petnaest) dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja.

IV. Izreka ovog rješenja bit će objavljena u 'Narodnim novinama'. Cjelokupno rješenje bit će objavljeno na internet stranici Agencije."

5.1. Agencija u obrazloženju osporenog rješenja u bitnom navodi:

"Na temelju provedenog postupka i prikupljenih podataka tijekom postupka te analize svih pravnih i ekonomskih činjenica i okolnosti relevantnih za ovaj postupak, Agencija je nesporno utvrdila da su Presečki grupa, Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik 'Turist' sklapanjem Sporazuma o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. i Ugovora o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije od 1. ožujka 2011., sklopili zabranjeni sporazum čime su narušili tržišno natjecanje izravnim utvrđivanjem cijena, ograničavanjem proizvodnje, ograničavanjem tržišta i podjelom tržišta, u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. ZZTN.

Naime, člankom 8. stavkom 1. ZZTN zabranjeni su svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu ...

Sporazumima u smislu članka 8. stavka 1. ZZTN smatraju se osobito ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori među poduzetnicima te usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke poduzetnika ili udruženja poduzetnika, opći uvjeti poslovanja i drugi akti poduzetnika koji jesu ili mogu biti sastavni dio ugovora i slično, neovisno o tome jesu li takvi sporazumi sklopljeni između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (horizontalni sporazumi) ili između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (vertikalni sporazumi).

Prema definiciji iz članka 2. točke g) Uredbe o kriterijima za izricanje upravno-kaznenih mjera ('Narodne novine', broj: 129/10) karteli su u pravilu tajni horizontalni sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika ili odluke udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje poduzetnika koji svi djeluju na istoj razini proizvodnje odnosno distribucije, a imaju za cilj narušavanje tržišnog natjecanja između konkurenata, putem međusobnog utvrđivanja kupovnih ili prodajnih cijena, podjele tržišta i kupaca, ograničavanjem proizvodnje i/ili prodaje i tehnološkog razvoja, dogovorom o sudjelovanju u postupcima javne nabave i slično, a posljedica kartelnih sporazuma je štetan učinak na potrošače u vidu povećanja cijena i smanjivanju izbora robe i/ili usluga.

U konkretnom slučaju prisutni su svi navedeni modaliteti narušavanja tržišnog natjecanja između konkurenata - izravno utvrđivanje cijena, podjela tržišta, ograničavanje proizvodnje i dogovor o sudjelovanju u postupcima javne nabave."

6. Podnositelj je 7. veljače 2013. protiv osporenog rješenja Agencije pokrenuo upravni spor podnošenjem tužbe (tada) nadležnom Upravnom sudu u Zagrebu.

6.1. U (upravnoj) tužbi i podnesku od 16. prosinca 2013. u bitnom (uz ispuštanje istaknutih dijelova teksta - op. Ustavnog suda) navodi:

"Nelagoda tuženikova u vezi s tim drugim predmetom posve razumljivo i opravdano izvire iz realne opasnosti otkrivanja tuženikovih dvostrukih mjerila u

pravnom pristupu bitno istovrsnoj materiji. U tom drugom predmetu (sada pod kontrolom zakonitosti suda UsII-64/2013), tuženik je neshvatljivo indiferentan spram matičnog zakona (ZZTN-a), kojeg tako revno i energično primjenjuje u ovom predmetu iz kojega potječe osporeni akt. U cit. predmetu pokrenutom na inicijativu tužitelja, naime, tuženik ignorirajući iscrpnu tužiteljevu argumentaciju (o antitržišnoj uroti protiv njega koja je rezultirala njegovim izbacivanjem s tržišta) zauzima stajalište prema kojem nema mjesta postupku pred AZTN-om jer se radi o specifičnom pravnom području iz doseg normativne regulacije posebnog zakona (ZPCP-a) koji, *inter alia*, sadrži i posebnu regulaciju načina pravne zaštite pred nadležnim tijelima. Nema razumnog razloga da ista 'logika' ne vrijedi i u predmetnom slučaju.

U ovom predmetu, u kojem je također apsolutno dominantna ista normativna materija na koju se primjenjuje ZPCP, međutim, tužena Agencija drastično mijenja pravni 'kurs' i upušta se u dubinsku analizu ignorirajući pritom baš one specifičnosti ovoga slučaja koje po naravi stvari proizlaze iz osobitosti normativne materija javnog cestovnog prometa čije je odvijanje u striktno definiranoj nadležnosti, u konkretnom slučaju, Međimurske županije. To je, glede tržišne utakmice i 'antikompetitivnih' poteza temeljna okolnost koju tuženik ne uviđa ili ne želi uvidjeti. Na to se nadovezuje daljnja bitna okolnost da tužiteljeva dominantna poduzetnička pozicija na predmetnom tržištu nije rezultat antikompetitivnih manevara i protutržišnih nakana, nego logična posljedica činjenice tužiteljevog ishođenja 106 linija javnog cestovnog prometa županije na osnovi provedenog natječaja (na kojem drugi sudionici - poduzetnici nisu uspjeli) i činjenice da tužitelj nije ni imao nikakvu poduzetničku konkurenciju jer drugi poduzetnici koji nisu uspjeli na natječaju nisu ni bili u poziciji da ishode potrebne dozvole za linije niti su ih ishodili. Prema tome, otpada temeljna pretpostavka pravne situacije u vezi s postojanjem tržišne utakmice i konkurencije na tržištu nužne za valjanu primjenu ZZTN-a.

S druge strane, neke, za pravo prijevoza u cestovnom prometu, tipične i bitne institute (npr. podvozarstvo i zajedničko obavljanje prijevoza), tuženo tijelo pravno dekontekstualizira iz matičnog područja (ZPCP) i interpretira ih na očitu tužiteljevu štetu u duhu ZZTN-a primjenom onih odredaba koje su ovdje neprimjenjive.

Radi se, dakle, o *interpretatio contra legem* i o narušavanju principa *lex specialis derogat legi generali*.

Ako, naime, matični specijalni zakon (ZPCP) u odredbi iz čl. 40. npr. normira ugovaranje zajedničkog prijevoza od strane dva ili više prijevoznika, propisujući pritom obvezu sklapanja pisanog ugovora koji ima pravni karakter ortaštva (čl. 40. st. 2.) prema posebnom propisu (ZOO), onda je već iz toga jasno da ne može biti riječ o kartelu (tajnom sporazumu) u smislu ZZTN-a, ako specijalni propis (ZPCP) izriekom normira ortačke dogovore prijevoznika, dakle takve dogovore i sporazume (ugovore) koji su *ex definitione legis* usmjereni ostvarivanju zajedničkog cilja i zadovoljenju zajedničkih interesa ortaka na osnovi pojedinačnih uloga u radu i u imovini kao i na osnovi dogovora o podjeli poslova što je tipično za pravni pojam ortaštva.

(...)

... Postojao je, dakle, apsolutni procesni, ali i suštinski pravni i logički rezon da se ovi predmeti spoje i zajednički rasprave ili da se, u slučaju odvojenog raspravljanja, u oba predmeta primjenjuju isti kriteriji odlučivanja. Bitno različit pravni pristup istog tijela u istoj materiji manifestira samovolju i arbitrarnost pa je utoliko osporeni akt nagrižen grubom povredom principa pravičnog postupka u dimenziji procesne ravnoteže stranaka ('jednakost oružja').

(...)

Nije nikakva kontradikcija - kako to želi tuženik prikazati - tužiteljevo isticanje da mu Rudi- express i Jambrošić tours nisu bili konkurenti (jer nisu imali dozvole za obavljanje javnog linijskog prijevoza) i tvrdnja da se nakon tužiteljevog prestanka s radom na ovom tržištu, cijeli prijevoz obavlja bez dozvola za javni linijski prijevoz. ... tužitelj je tvrdio i to proizlazi iz dokaznog materijala da su spomenuta dva prijevoznika

obavljala prijevoz temeljem ugovora o podvozarstvu koji je bio sklopljen u pisanoj formi i koji je legitimna kategorija ZPCP-a. ...

Promašeno je i tuženikovo objašnjenje u vezi s linijama 'Turista' - ni ovdje nema osnove za zaključke o kartelu, ... s obzirom na to što navedene linije nisu prethodno ni imali. Tih šest linija na javnom je natječaju ishodio 'Turist', za njih je dobio dozvolu, a nitko od ostalih sudionika nikada prethodno nije imao odnosno koristio ove linije."

6.1.1. Nadalje, u podnesku od 9. siječnja 2014. podnositelj ističe:

"Razlozi zbog čega su samo poduzetnici Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik Turist sklopili sporni sporazum, ne i ostali prijevoznici, leži u činjenici da su ovi prijevoznici obavljali javni linijski prijevoz prije nego što je tužitelj ishodio sve dozvole za taj prijevoz, pa su ga nastojali i dalje obavljati, a to su Rudi-express i Jambrošić tours mogli samo temeljem podvozarstva, a Autobusni prijevoznik Turist temeljem dozvola koje je i on posjedovao. To potvrđuju sami, pa tako na glavnoj raspravi održanoj 23. listopada 2012. predstavnik Rudi expressa navodi da je njega na sklapanje sporazuma prisilila teška financijska situacija zbog gubitka posla, a poduzetnik Jambrošić je naveo kako je tužitelj u okolnostima slučaja postupio korektno jer nije morao nikome ustupiti linije budući je dobio te linije na javnom pozivu te da je to bila njegova dobra volja, a iskazao je također da su manji poduzetnici možda mogli opstati i bez suradnje s tužiteljem, ali za malo veće poduzetnike bila bi riječ o velikim gubicima i otpuštanju zaposlenih. Poduzetnik Autobusni prijevoznik Turist na ovoj raspravi naveo je kako je do suradnje s tužiteljem došlo zbog toga što je primijetio priliku za bolje i suvremenije obavljanje javnog linijskog prijevoza, jer ovaj prijevoznik je imao svoje dozvole."

7. Visoki upravni sud odbio je tužbeni zahtjev podnositelja smatrajući da je "zakonito rješenje tužene kojim je utvrđeno da je tužitelj s poduzetnicima Rudi exspress, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik 'Turist' sklopio zabranjeni sporazum čime je narušeno tržišno natjecanje izravnim utvrđivanjem cijena, ograničavanjem proizvodnje, ograničavanjem tržišta i podjelom tržišta u smislu odredbe članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. ZZTN-a ..."

7.1. Visoki upravni sud u obrazloženju osporene presude u bitnom navodi:

"Uvidom u Ugovor je nadalje utvrđeno da su člankom 6. Ugovora potpisnici definirali udjele u obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije na način da 65% tog prijevoza obavlja Presečki grupa d.o.o., 25% tog prijevoza obavlja Rudi express, a 10% tog prijevoza obavlja Jambrošić tours, dok će Autobusni prijevoznik 'Turist' nastaviti i dalje samostalno u svoje ime i za svoj račun obavljati prijevoz putnika u skladu s dozvolama čiji je nositelj. Pravilno ocjenjuje tužena da su se potpisnici Ugovora takvom podjelom tržišta osigurali od tržišnih napada supotpisnika ugovora i da su povrijedili odredbu članka 8. stavka 1. točke 3. ZZTN."

7.1.1. Nadalje, glede izricanja upravno-kaznene mjere u obrazloženju osporene presude ističe se:

"... valja navesti da je, po ocjeni suda, tužena u skladu s odredbama članka 64. ZZTN-a pri izricanju upravno-kaznene mjere tužitelju uzela u obzir olakotne i otegotne okolnosti koje je razložno i obrazložila u svojoj odluci te da je visina upravno-kaznene mjere primjerena utvrđenim povredama propisa o tržišnom natjecanju."

8. Ustavni sud je uvidom u presudu Visokog upravnog suda broj: UsII-64-2013- 2 od 20. veljače 2014. utvrdio da je tom presudom odbijen tužbeni zahtjev (istog) podnositelja upravljen na poništaj zaključka Agencije od 27. veljače 2012.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

9. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi kako je Visoki upravni sud u osporenoj presudi "samo sumarno izložio kronologiju cijelog upravnog predmeta ..., ponovio bitne zaključke i utvrđenja tužene strane iz upravnog spora (AZTN), gotovo doslovno ih reproducirajući kao njezina 'produžena ruka' (a ne kao nezavisni i neutralni arbitar u sporu).

Nadalje, kao potkrepu svojih navoda o povredi ustavnog prava "na valjanom obrazloženju sudske odluke kao krucijalnom zahtjevu poštenog suđenja" ističe kako "sud uopće nije uzeo u obzir tužiteljevu opsežnu i iscrpnu repliku (od 16.12.2013.) na tuženikov odgovor na tužbu, koji je tužitelju dostavljen očito s jedinom smislenom svrhom - da se na isti očituje, što je tužitelj i učinio".

Smatra "da je krajnje nedokučivo kakav je stav uopće zauzeo sud o bitnim tezama tužitelja koje su u uvodu obrazloženja presude pogrešno i manjkavo reproducirane, pa iz presude nije jasno u čemu je zapravo bit spora."

9.1. U ustavnoj tužbi u bitnom (uz ispuštanje istaknutih dijelova teksta - op. Ustavnog suda), navodi:

"Centralna se tužiteljeva teza u upravnom sporu, naime, iscrpljuje u zaključku da je, sukladno osobitostima predmetne materije, kao mjerodavni primjenjivi zakon, isključivo relevantan Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, (dalje: ZPCP) kao *lex specialis* i da se sporne okolnosti ne mogu pravno analizirati izvan konteksta toga Zakona, čija dosljedna primjena na konkretan slučaj pravno-logički onemogućuje konstrukcije o kartelu i o narušavanju tržišne utakmice (neovisno o tome koliko su takve konstrukcije pogodne za punjenje državnog proračuna uslijed mogućnosti izricanja enormnih novčanih kazni u milijunskom iznosu, što je baš slučaj u ovom predmetu). Bit je, naime, u tome (sve opširno i detaljno izloženo u tužbi te u tužiteljevom podnesku od 16.12.2013. kojeg je sud ignorirao), da već na elementarnoj zdravorazumskoj osnovi nema mjesta tezi o kartelu, jer tužiteljeva dominantna poduzetnička pozicija na tržištu autobusnog prijevoza putnika Međimurske županije ne izvire iz gušenja tržišne utakmice protupravnim manevrima, nego naprosto iz činjenice da je tužitelj pobijedio na javnom natječaju za javni linijski prijevoz u toj županiji, pa nikakve konkurencije nema niti može biti, jer drugi poduzetnici nisu uspjeli na natječaju, niti su mogli ishoditi potrebne dozvole bez kojih uopće ne mogu obavljati gospodarsku aktivnost javnog linijskog prijevoza putnika. Zato se, dakle, uopće, načelno, ni ne radi o tržišnoj utakmici u onom smislu koji proizlazi iz ZZTN-a.

(...)

... potpunim ignoriranjem matičnog Zakona (ZPCP) koji je morao biti primijenjen na konkretan slučaj, tužitelju je povrijeđeno i ustavno pravo iz čl. 14. st. 2. Ustava na jednakost svih pred Zakonom."

9.1.1. Podnositelj u ustavnoj tužbi opetovano ponavljajući prigovore koje je ranije iznosio, ističe:

"... zanemarivanje ZPCP-a kao mjerodavnog Zakona nije posljedica samo pogrešnog pravnog pristupa, nego baš krajnje arbitrarnosti s ciljem privilegiranja AZTN-a, proizlazi iz činjenice da je isti Visoki upravni sud RH, u predmetu istovjetne činjenične i pravne prirode zauzeo bitno drukčije pravno stajalište, i to presudom od istog datuma (20.02.2014.), donesenom od istog sudskog vijeća u predmetu toga suda Us-II-64/2013 u kojem je isti tužitelj protiv iste tužene Agencije pokrenuo upravni spor protiv akta Agencije kojim je odbijeno pokretanje postupka utvrđivanja narušavanja i ograničavanja tržišne utakmice (tužitelj je, naime, potpuno izbačen iz tržišta na području Međimurske županije), protiv Međimurske županije, općina ne njezinom području, kao i protiv zajednice prijevoznika iste županije. U toj je presudi isti sud zauzeo stajalište (prepisujući ga doslovno iz upravnog akta AZTN-a od 27.02.2012.) ..."

Zaključno predlaže usvajanje ustavne tužbe i ukidanje osporene presude Visokog upravnog suda.

IV. MJERODAVNO PRAVO

10. U konkretnom slučaju mjerodavni su članci 40., 41. i 42. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ("Narodne novine" broj 178/04., 48/05., 151/05., 111/06., 63/08., 124/09., 91/10. i 112/10.; u daljnjem tekstu: ZPCP), koji glase:

"Članak 40.

- (1) Dva ili više prijevoznika mogu zajednički obavljati prijevoz.
- (2) Prijevoznici iz stavka 1. ovoga članka u slučaju zajedničkog obavljanja prijevoza na liniji dužni su uz zahtjev priložiti pisani ugovor, na koji se primjenjuju odredbe o ortakluku prema posebnom propisu.
- (3) Za prijevoz iz stavka 1. ovoga članka izdaje se jedna dozvola koja glasi na sve prijevoznike.
- (4) U slučaju prestanka ispunjavanja bilo kojeg uvjeta za izdavanje dozvole, ili izricanje mjere zabrane obavljanja prijevoza u trajanju dužem od tri mjeseca, nekom od prijevoznika iz stavka 1. ovoga članka, prijevoz nastavlja ostali prijevoznici na koje glasi dozvola, uz prethodnu suglasnost izdavatelja dozvole.

Način obavljanja prijevoza

Članak 41.

Prijevoznik je dužan obavljati javni linijski prijevoz putnika na liniji za koju ima dozvolu u svoje ime, na vlastitu odgovornost i za vlastiti račun.

Članak 42.

- (1) Iznimno od članka 41. ovoga Zakona prijevoznik može privremeno na određenoj liniji neprekidno, ne dulje od 90 dana, tijekom jedne kalendarske godine, povjeriti obavljanje prijevoza drugom prijevozniku, koji ispunjava uvjete propisane ovim Zakonom, na temelju pisanog ugovora (podvozarstvo).
- (2) Podvozarstvo je prijevoz koji se obavlja na temelju pisanog ugovora kojim se prijevoznik obvezuje da će obavljati prijevoz u ime i za račun drugog prijevoznika na kojeg glasi dozvola.
- (3) U slučaju obavljanja prijevoza iz stavka 1. ovoga članka, nositelj dozvole dužan je prije sklapanja ugovora iz stavka 1. ovoga članka ishoditi suglasnost izdavatelja dozvole.
- (4) Prijevoznik koji povjeri obavljanje prijevoza drugom prijevozniku dužan je u roku od osam dana od dana sklapanja ugovora, isti dostaviti izdavatelju dozvole."

10.1. Također, mjerodavan je i članak 8. ZZTZ-a koji glasi:

"Članak 8.

(1) Zabranjeni su svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se:

1. izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti,
2. ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje,
3. dijele tržišta ili izvori nabave,
4. primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju,
5. uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

(2) Sporazumima u smislu stavka 1. ovoga članka smatraju se osobito ugovori, pojedine odredbe ugovora, usmeni ili pisani dogovori među poduzetnicima te usklađena praksa koja je posljedica takvih dogovora, odluke poduzetnika ili udruženja poduzetnika, opći uvjeti poslovanja i drugi akti poduzetnika koji jesu ili mogu biti sastavni dio ugovora i slično, neovisno o tome jesu li takvi sporazumi sklopljeni između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (horizontalni sporazumi) ili između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije (vertikalni sporazumi).

(3) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, određeni sporazumi neće se smatrati zabranjenim sporazumima, odnosno izuzet će se od opće zabrane ako kumulativno, za vrijeme njihova trajanja, ispunjavaju sljedeće uvjete i to:

1. pridonose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga ili promicanju tehnološkog ili gospodarskog razvoja,
2. pružaju potrošačima razmjernu korist,
3. poduzetnicima ne nameću ograničenja koja nisu neophodna za postizanje navedenih ciljeva i
4. poduzetnicima ne omogućuju isključivanje znatnog dijela konkurencije s tržišta, za robe i/ili usluge koje su predmetom sporazuma.

(4) Sporazumi kojima se narušava tržišno natjecanje u smislu stavka 1. ovoga članka, a koji ne ispunjavaju uvjete iz stavka 3. ovoga članka, ili na koje se ne odnosi članak 10. ovoga Zakona, su *ex lege* ništetni.

(5) Teret dokaza o postojanju uvjeta iz stavka 3. ovoga članka snose poduzetnici sudionici sporazuma."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. Ustavni sud u konkretnom slučaju mjerodavnim za ocjenu osnovanosti navoda iz ustavne tužbe podnositelja smatra članke 29. stavak 1. i 19. stavak 2. Ustava, koji glase:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama, ...
(...)"

"Članak 19.

(...)
Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."

Sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak - razmatran kao jedinstvena cjelina - bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., objavljenoj u "Narodnim novinama" broj 90/10., utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred Upravnim sudom (upravni spor), koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Ustavni sud napominje da postupci pred sudovima moraju biti u skladu s vladavinom prava koja se može poistovjetiti i s dobrim radom pravosuđa pa bi prava, zajamčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima, koja obvezuju Republiku Hrvatsku, bila iluzorna i teorijska, a ne stvarna i učinkovita kad ne bi postojala obveza sudbene vlasti da u postupku primijeni sva postupovna i materijalnopravna jamstva pravičnog suđenja, koja su u tom smislu i propisana, kao i obveza da svoje odluke obrazloži.

Zahtjev za pravičnošću suđenja i dobrim radom pravosuđa pretpostavlja i pravo stranke u postupku da njezini navodi budu pažljivo ispitani u svakom stadiju postupka. Obveza obrazlaganja odluke i obveza pažljivog ispitivanja navoda stranke imaju osobitu važnost i to ne samo kad je u pitanju korištenje prava na djelotvoran pravni lijek već i iz razloga što predstavlja potvrdu časti i dostojanstva subjekata o čijim se pravima i obvezama odlučuje.

12. Uvidom u spis Visokog upravnog suda broj: UsII-64/2013, Ustavni sud utvrdio je da je taj sud 20. veljače 2014., dakle, istog dana kada je donio (u ovom postupku) osporenu presudu broj: UsII-65/2013-6 donio i presudu broj: UsII-64/2013-2 kojom je odbio tužbeni zahtjev tužitelja - PRESEČKI GRUPA d.o.o. za poništaj zaključka Agencije od 27. veljače 2012.

Prema zapažanju Ustavnog suda, Visoki upravni sud je u presudi u predmetu broj: UsII-64/2013 - prihvativši činjenična utvrđenja i pravna stajališta Agencije - utvrdio kako je Agencija pravilno ocijenila "da su način provođenja, rokovi i mjerila za obavljanje linijskog prijevoza putnika na temelju javnog poziva, obavljanje javnog i posebnog linijskog prijevoza te postupak izdavanja, obnove i prestanka važenja dozvola za obavljanje prijevoza uređeni odredbama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ... i odgovarajućih podzakonskih akata te da je pravna zaštita u smislu tog zakona osigurana putem drugih tijela i institucija".

12.1. Ustavni sud utvrđuje da se Visoki upravni sud u osporenoj presudi nije očitovao na prigovore podnositelja iznesene kako u (upravnoj) tužbi, tako i u (opširnim) podnescima (očitovanjima) od 16. prosinca 2013. i 9. siječnja 2014. (poblize navedenim u točkama 6.1. i 6.1.1. ove odluke), glede uporabe posebnog zakona - ZPCP-a, kao *lex specialis* "čija dosljedna primjena na konkretan slučaj" - prema navođenju podnositelja u ustavnoj tužbi - "pravno-logički onemogućuje konstrukciju o kartelu i o narušavanju tržišne utakmice".

13. Polazeći od navedenog, u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud trebao je odgovoriti na pitanje: sadrži li obrazloženje presude Visokog upravnog suda u konkretnom slučaju dostatne razloge svoje ocjene da je podnositelj, kao jedan od "potpisnika" Sporazuma i Ugovora (pobliže navedenih u točkama 4., 4.1., 4.1.1. i 4.1.2. ove odluke) "narušio tržišno natjecanje na mjerodavnim tržištima javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Međimurske županije i posebnog linijskog prijevoza učenika u cestovnom prometu na području Međimurske županije".

Ustavni sud odmah napominje da se obveza obrazlaganja odluka ne može shvatiti kao zahtjev za detaljnim odgovorom na svaki navod, već je stajalište Ustavnog suda da opseg obrazlaganja odluke ovisi o prirodi odluke, a utvrđuje se prema okolnostima određenog slučaja imajući pritom u vidu prirodu postupka koji je prethodio osporenoj presudi Visokog upravnog suda.

Ustavni sud primjećuje kako Visoki upravni sud u obrazloženju presude ponavlja činjenična utvrđenja iz osporenog rješenja Agencije, navodeći (citirajući) one odredbe ZZTN-a na kojima je Agencija utemeljila svoje rješenje te odredbe Ugovora od 1. ožujka 2011., no iz (daljnjeg) obrazloženja nisu navedeni razlozi iz kojih bi bilo razvidno zbog čega taj sud u konkretnom slučaju nije primijenio mjerodavne odredbe ZPCP-a (u dijelu kojim se uređuju pitanja zajedničkog obavljanja prijevoza više prijevoznika, podvozarstva i dr. - v. točku 10. ove odluke) i utvrđenja (ne)opstojnosti postojanja kartela (tajnog sporazuma). Drugim riječima, nije stavio u međusobni odnos odredbe dvaju zakona o tom pitanju - ZZTN-a i ZPCP-a odnosno obrazložio zašto u okolnostima konkretnog slučaja nisu mjerodavne (i) odredbe ZPCP-a.

Stoga je ocjena Ustavnog suda da je obrazloženje presude Visokog upravnog suda nedostatno i ne sadrži argumentirano obrazloženje razloga na kojima se temelji.

14. S obzirom na brojne specifične okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud je ocijenio da su učinci osporene presude Visokog upravnog suda takvi da, u mjeri koja je relevantna s ustavnopravnog gledišta, narušavaju podnositeljevo pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Ustavni sud, nadalje, smatra da osporenom presudom Visokog upravnog suda zbog formalističkog postupanja tog suda nisu ispoštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (članak 19. stavak 2. Ustava), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.

15. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) odlučeno kao u izreci (točke I., II. i III.).

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Snježana Bagić, v. r.