

Klasa: 031-02/2004-01/135  
Urbroj: 580-02-05-25-16  
Zagreb, 10. veljače 2005.

Juris Protecta, Zagreb  
na ruke gospodina Zlatka Zeljka, predsjednika

Metalčeva 3  
10000 Zagreb

Predmet: Juris protecta, Zagreb  
- uređenje taksi prijevoza u Republici Hrvatskoj;  
- mišljenje; dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) je 7. listopada 2004. zaprimila dopis Udruge za unapređenje pravosuđa u Republici Hrvatskoj Juris Protecta, sa sjedištem u Zagrebu, Metalčeva 3 (u daljem tekstu: Juris Protecta) kojim se od Agencije traži mišljenje u svezi s uređenjem autotaksi prijevoza u Zagrebu.

U dopisu se u bitnome ističe da taksi prijevoznici u Zagrebu i drugim hrvatskim gradovima zloupotrebljavaju vladajući položaj na tržištu pružanja usluga taksi prijevoza (u daljem tekstu: tržište taksi prijevoza) određivanjem visokih cijena što taksi usluge čini nedostupnim krajnjim korisnicima.

U prilogu dopisa Juris Protecte, Agenciji je dostavljen dopis Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet, Odjela za promet, Odsjek za cestovni promet (u daljem tekstu: Grad Zagreb) od 4. listopada 2004. u kojem je, među ostalim, navedeno kako će Grad Zagreb biti dužan uskladiti svoju Odluku o autotaksi prijevozu osoba («Službeni glasnik Grada Zagreba», broj 7/99, 13/99 i 19/99) s zakonskim propisima ako se ti propisi izmijene, te upućuje Juris protectu da se sa svojim prijedlogom za izmjenom Zakona o prijevozu u cestovnom prometu obrati Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka.

U prilogu dopisa Juris protecte kojim se traži očitovanje od Agencije dostavljen je i dopis Juris protecte od 6. listopada 2004. upućen Gradu Zagrebu, kojim se predlaže Gradu Zagrebu raspisivanje javnog natječaja za dodjeljivanje novih koncesija za taksi prijevoz u Gradu Zagrebu.

Agencija je i prije zaprimanja dopisa Juris protecte prikupljala podatke i započela praćenje tržišta taksi prijevoza u većim gradovima Republike Hrvatske koji imaju razvijeno tržište taksi prijevoza, uključivo i Grada Zagreba, i u tom smislu započela izradu analize tržišta taksi prijevoza u Republici Hrvatskoj (u daljem tekstu: RH).

Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja je na 34. sjednici, održanoj 10. veljače 2005., razmatralo stanje na tržištu taksi prijevoza u Gradu Zagrebu i temeljem članka 35. stavak 1. točka 2. ZZTN donijelo

sljedeće:

## MIŠLJENJE

Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljem tekstu: Vijeće) smatra da odluka Grada Zagreba koja uređuje sustav i način dodjela koncesija za obavljanje usluga taksi prijevoza i druga pitanja obavljanja ove djelatnosti u Gradu Zagrebu sadrži niz odredbi kojima se ograničava pristup tržištu taksi prijevoza u Gradu Zagrebu, uspostavlja sustav formiranja cijena ovih usluga na način koji bitno odudara od načela i pravila slobodnog tržišnog natjecanja te uređuju druga pitanja u svezi s obavljanjem ove djelatnosti na način koji priječi njezin razvitak na tržišnim osnovama te ju čini nekonkurentnom i neefikasnom. Posljedice slabe razvijenosti ove djelatnosti najviše trpe potrošači, ali i poduzetnici kojima je otežan pristup ovom tržištu. Stoga je stav Vijeća da bi se postojeći propisi trebali izmijeniti na način da se svim poduzetnicima osigura slobodan pristup i djelovanje na tržištu taksi prijevoza, pod uvjetom da poduzetnici koji obavljaju taksi prijevoz osiguraju sve propisane standarde pri pružanju takve usluge u svrhu zaštite njezine kvalitete i sigurnosti korisnika. Vijeće drži da je pri tom osobito pozornost potrebno posvetiti načinu formiranja cijena taksi usluga, što ni u kom slučaju ne bi smjelo biti u nadležnosti udruge ili udruga koje zastupaju interese davatelja usluga, a izvan mogućnosti utjecaja potrošača. Stoga je Vijeće mišljenja da organizacija taksi prijevoza u Gradu Zagrebu ne omogućava da se na tržišnim osnovama odnosno kroz tržišno natjecanje osigura primjerena raspodjela koristi od smanjenja cijena i porasta kvalitete taksi usluga između tržišnih subjekata i krajnjih potrošača.

## Obrazloženje

Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu («Narodne novine», broj 178/04, u daljem tekstu: ZPCP) općenito su uređene pretpostavke za ulazak na tržište taksi prijevoza i obavljanje usluge taksi prijevoza u RH. Rečenim zakonom je propisano da se taksi prijevoz obavlja na temelju licencije ili koncesije. Članak 46. ZPCP propisuje da se autotaksi prijevoz uređuje ZPCP-om i propisom kojeg u skladu s istim zakonom donese nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba. Na taj način, ZPCP daje ovlasti nadležnim tijelima jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba da autotaksi prijevoz detaljno uredi svojim propisima, uz uvjet da lokalni propisi moraju biti usklađeni sa ZPCP. Prema članku 46. stavak 6. ZPCP lokalnim propisima se uređuju uvjeti za dobivanje koncesije, utvrđuju se autotaksi stajališta, te broj sjedala u osobnom vozilu kojim se obavlja autotaksi prijevoz. Članak 46. stavak 7. ZPCP propisuje kako u slučaju da nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave ne donese propis kojim se uređuje taksi prijevoz, prijevoznik može obavljati autotaksi prijevoz na temelju licencije.

Prema saznanjima Agencije, mnoge jedinice lokalne samouprave, koje imaju razvijeno tržište taksi prijevoza, uključujući i Grad Zagreb, dodatno su svojim propisima uredile ulazak na tržište i obavljanje djelatnosti taksi prijevoza postavljajući određene uvjete za ulazak na ovo tržište.

Grad Zagreb je pristup na tržište i obavljanje djelatnosti taksi prijevoza uredio Odlukom o autotaksi prijevozu osoba («Službeni glasnik Grada Zagreba», broj 7/99, 13/99 i 19/99; u daljem tekstu: Odluka).

Vijeće smatra da su odredbe članka 2., 5. stavak 2. i 3., 8., stavak 1., 11. stavak 3., 14. stavak 3., 15. stavak 1., 16. stavak 1. i 3. i 36. stavak 1. Odluke suprotne odredbama ZZTN.

Prema odredbi članka 2. Odluke, autotaksi prijevoz osoba u Gradu Zagrebu mogu obavljati trgovačka društva i obrtnici s registriranom djelatnošću autotaksi prijevoza koji su s Gradom Zagrebom sklopili ugovor o koncesiji i koji su članovi Udruženja autotaksi prijevoznika Grada Zagreba. Člankom 11. Odluke propisano je kako se ugovor o koncesiji između Grada Zagreba i koncesionara ne može sklopiti prije nego što koncesionar postane član Udruženja autotaksi prijevoznika. Za produžavanje koncesije, člankom 14. stavak 3. Odluke propisano je da uz zahtjev za produžavanje koncesije koncesionar treba, među ostalim, priložiti dokaz da je član Udruženja autotaksi prijevoznika, a članak 15. stavak 1. Odluke propisuje da se koncesija neće produžiti ako koncesionar nije član Udruženja autotaksi prijevoznika.

Rečenim odredbama Odluke propisano je posebno ograničenje pristupa na tržište taksi prijevoza u Gradu Zagrebu, s obzirom da je pristup na predmetno tržište otvoren samo za poduzetnike koji su članovi Udruženja autotaksi prijevoznika Grada Zagreba.

Člankom 5. stavak 2. i 3. Odluke propisano je da broj koncesija za područje Grada Zagreba utvrđuje Gradsko poglavarstvo Grada Zagreba u skladu s omjerom jedno vozilo na 1000 stanovnika, prema zadnjem popisu stanovnika, a koncesiju izdaje Gradsko poglavarstvo po načelu jedna koncesija za jedno vozilo. Koncesija se, sukladno odredbi članka 6. stavak 1. i članka 14. stavak 2. Odluke izdaje na vrijeme od dvije godine, a produljuje se za daljnjih deset godina. Člankom 16. Odluke stavak 3. propisano je kako dva koncesionara, mogu prenijeti koncesiju na treću osobu koja ispunjava uvjete za obavljanje autotaksi prijevoza, odnosno uvjete za stjecanje koncesije dok se ne postigne omjer 1 vozilo na 1000 stanovnika. Novi koncesionar time stječe pravo koncesije za jedno vozilo. Spomenute odredbe Odluke ograničavaju tržišno natjecanje na tržištu taksi prijevoza u Gradu Zagrebu jer se njima ograničava broj poduzetnika koji mogu djelovati na tržištu taksi prijevoza, a ograničava se i sam pristup na predmetno tržište. Naime, na predmetno tržište moguće je pristupiti tek ako neki od poduzetnika koji je već prisutan na rečenom tržištu prenese najmanje dvije koncesije na poduzetnika koji namjerava pristupiti na isto tržište.

Ograničavanje broja poduzetnika na nekom tržištu suprotno je načelima slobodnog tržišnog natjecanja i predstavlja neposredan utjecaj na slobodna tržišna kretanja. Naime, kako se RH opredijelila za poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelje gospodarskog ustroja, u praksi bi se to ustavno i zakonsko načelo trebalo oživotvoriti na način da se sloboda tržišnog natjecanja osigura u svim djelatnostima, osim ako neki drugi, važniji javni interes ne nameće iznimku za pojedine djelatnosti. Vijeće je mišljenja da je opseg ograničenja nametnutih Odlukom, unatoč činjenici da je taksi prijevoz javna usluga i mora biti kontinuirano (0-24h) na raspolaganju potencijalnim korisnicima, neprimjeren za ostvarenje takve uloge taksi prijevoza.

Nadalje, člankom 8. stavak 1. Odluke propisano je da prispjele ponude za koncesiju javno otvara komisija od tri člana koju imenuje Gradsko poglavarstvo, s tim da je jedan član predstavnik Udruženja autotaksi prijevoznika.

Članak 16. stavak 1. Odluke propisuje da koncesionar koji posjeduje koncesiju u trajanju četiri godine može istu prenijeti na drugu osobu koja ispunjava uvjete za obavljanje autotaksi prijevoza odnosno za stjecanje koncesije. Vijeće je mišljenja da se i rečenom odredbom Odluke nepotrebno ograničava pristup na tržište taksi prijevoza, jer bi donošenje odluke o izboru poduzetnika kojima se dodjeljuje odnosno prenosi koncesija za obavljanje taksi prijevoza trebalo prepustiti stručnom tijelu Grada Zagreba.

Nadalje, nadležnost za određene poslove, koje prema odredbi članka 35. stavak 1. i 3. Odluke obavlja Udruženje autotaksi prijevoznika (snošenje troškova održavanja i obnove stajališnih oznaka, te uređenje načina korištenja, reda i rada na autotaksi stajalištima) može se prenijeti u nadležnost Grada Zagreba. Tako se, primjerice, troškovi održavanja i obnove stajališnih oznaka (uspravnih i

vodoravnih) mogu naknađivati iz iznosa plaćenih za koncesiju, a način korištenja, red i rad na taksi stajalištima može urediti Grad Zagreb općim propisom.

S aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja posebno naglašen problem predstavlja određivanje jedinstvenih cijena usluga taksi prijevoza na području Grada Zagreba koje, temeljem članka 36. stavak 1. Odluke, utvrđuje Udruženje autotaksi prijevoznika. Naime, određivanje jedinstvenih cijena proizvoda ili usluga od strane interesne udruge u pravu i politici tržišnog natjecanja se smatra teškim ograničenjem tržišnog natjecanja jer poduzetnici koji djeluju na tržištu na kojem su određene jedinstvene cijene ostvaruju profite koji nisu rezultat tržišne utakmice i pritiska konkurencije. Posljedice u takvom slučaju trpe krajnji korisnici, jer proizvodi i usluge postaju nedostupni i neprimjereno skupi.

Opisana situacija na tržištu taksi prijevoza u Gradu Zagrebu ima za posljedicu da su cijene taksi usluga u Zagrebu među najvišima u Europi u usporedbi sa susjednim zemljama i zemljama članicama Europske unije u kojima je kupovna snaga građana daleko viša nego u Gradu Zagrebu.

Tako cijena usluge taksi prijevoza u Gradu Zagrebu iznosi 25 kuna za start i 7 kuna za prijeđeni kilometar vožnje. S druge strane, cijena starta za uslugu taksi prijevoza u Ljubljani, prema saznanjima Agencije (izvor: [www.rumenitaxi.com](http://www.rumenitaxi.com); [www.taxi-ljubljana.com](http://www.taxi-ljubljana.com); [www.hit-taxi.com](http://www.hit-taxi.com); [www.halotaxi-m.si](http://www.halotaxi-m.si) ), iznosi oko 200-150 SIT (cca. 4,5-6 kuna), dok cijena vožnje po prijeđenom kilometru iznosi 280-160 SIT (cca. 4,5-9 kuna). Također, i u Beogradu (izvor: [www.beograd.org.yu/cms/view.php?id=1690](http://www.beograd.org.yu/cms/view.php?id=1690)) cijena starta iznosi oko 45 dinara (cca. 5 kuna) a cijena po prijeđenom kilometru vožnje oko 32-43 dinara (cca. 3,5-4,5 kune). Cijena taksi usluge u nekim drugim europskim gradovima znatno je niža od cijene taksi usluge u Gradu Zagrebu, primjerice cijena taksi usluge po prijeđenom kilometru vožnje u Bukureštu iznosi oko 80 lipa, u Budimpešti oko 6 kuna (izvor: Večernji list od 18. prosinca 2002., web izdanje), u Beču cijena starta iznosi oko 19 kuna, a cijena po prijeđenom kilometru oko 6-7,5 kuna (izvor: [www.internettaxi.at](http://www.internettaxi.at) ), u Berlinu cijena starta iznosi približno 19 kuna, a cijena prijeđenog kilometra iznosi od 7 do 11 kuna ([www.taxi-in-berlin.de](http://www.taxi-in-berlin.de) ), u Rimu cijena starta iznosi oko 17,5 kuna, a cijena po prijeđenom kilometru oko 6 kuna (izvor: [www.inforoma.it](http://www.inforoma.it) ), dok u Parizu cijena starta iznosi oko 15 kuna, dok cijena prijeđenog kilometra iznosi od 4.5 do 9 kuna (izvor: [www.taxis-bleus.com](http://www.taxis-bleus.com) ) itd.

Posebno ističemo da cijena usluge taksi prijevoza u većini spomenutih gradova odražava i višu razinu kvaliteta taksi usluge koju pružaju poduzetnici u tim gradovima. Također, u većini spomenutih gradova postoje posebne pogodnosti za pojedine kategorije korisnika, primjerice, popusti za pravne osobe, popusti za stalne korisnike usluga, studente, umirovljenike i sl.

Otvaranje tržišta taksi prijevoza trebalo bi donijeti višestruke koristi potrošačima Naime, realno je za očekivati da će proces liberalizacije ovog tržišta za posljedicu imati povećanje interesa poduzetnika na tržištu (najmanje tri stvarna konkurenta), slobodno formiranje cijena, i samim time veći izbor za potrošače te opće smanjenje cijena taksi usluga kao posljedice tržišnog natjecanja. Također, liberalizacija tržišta taksi prijevoza trebala bi utjecati na smanjenje problema tzv. «crnog tržišta» taksi prijevoza u Gradu Zagrebu.

Vijeće napominje kako je za liberalizaciju tržišta taksi prijevoza u Gradu Zagrebu preporučljivo da se pojedinačna koncesija, koja prema aktualnoj Odluci vrijedi za jedno vozilo, dodjeljuje jednom poduzetniku i da vrijedi za sva vozila kojima raspolaže taj poduzetnik. Međutim, broj vozila s kojima raspolaže pojedini poduzetnik, Grad Zagreb bi mogao ograničiti, primjerice na 50 vozila za jednog koncesionara, s ciljem osiguranja učinkovitog tržišnog natjecanja između poduzetnika odnosno sprječavanja stvaranja monopola s jedne strane, odnosno osiguranja ekonomičnosti poslovanja samih poduzetnika s druge strane. Cijenu koncesije Grad Zagreb može odrediti prema broju vozila kojima raspolaže pojedini poduzetnik.

Problem jedinstvenih cijena usluga taksi prijevoza može se riješiti na način da Grad Zagreb odredi maksimalnu cijenu usluge taksi prijevoza, a da poduzetnici na tržištu mogu slobodno ponuditi svoje usluge po cijeni nižoj od maksimalne.

Općim aktima Grada Zagreba trebalo bi obvezati poduzetnike na tržištu taksi prijevoza da osiguraju sve potrebne standarde pri pružanju taksi usluge koji se, s jedne strane, odnose na izgled i tehničke karakteristike vozila, a s druge strane na stručnost i osobne karakteristike vozača (primjerice, test poznavanja grada i okolice, uvjerenje o nekažnjavanju odnosno neizricanju sigurnosne mjere Suda časti, određivanje minimalne dobne granice osoba koje obavljaju taksi prijevoz i sl.) u svrhu zaštite sigurnosti korisnika usluge.

Može se očekivati i da će liberalizacija tog tržišta utjecati na povećanje kvalitete usluge taksi prijevoza, jer će poduzetnici koji obavljaju taksi prijevoz biti izloženi tržišnom natjecanju.

U komparativnoj legislativi i pravnoj praksi poznato je da su neke države već u potpunosti liberalizirale tržište taksi prijevoza (Švedska, Novi Zeland, Sjedinjene američke države u nekim gradovima i Australija u nekim područjima), dok su u nekim državama fiksno određene samo maksimalne cijene (primjerice u Mađarskoj, Engleskoj, Walesu). Čak i u zemljama gdje je predmetno tržište zakonom uređeno na sličan način kao i u Hrvatskoj, primjerice u Sloveniji, (Zakon o prevoznim v cestnom prometu, uradno prečišćeno besedilo, ZPCP-1-UPB2) jedinice lokalne samouprave osigurale su tržišno natjecanje na lokalnoj razini, slijedom čega u Ljubljani postoji niz poduzetnika koji pružaju usluge taksi prijevoza po različitim cijenama koje su niže od cijena usluga taksi prijevoza u Zagrebu.

Ističemo da će Agencija, po utvrđenju svih relevantnih činjenica donijeti mišljenje o tržištu taksi prijevoza u drugim većim gradovima RH i izvijestiti javnost o istome.

S poštovanjem,

Predsjednica Vijeća za zaštitu  
tržišnog natjecanja

Olgica Spevec

Na znanje:

1. Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, 10000 Zagreb (n/r gđe. Vlaste Pavić, gradonačelnice)
2. Središnji državni ured za upravu Vlade Republike Hrvatske, Maksimirska 63, 10000 Zagreb
3. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Nazorova 61, p.p. 256, 10002 Zagreb