

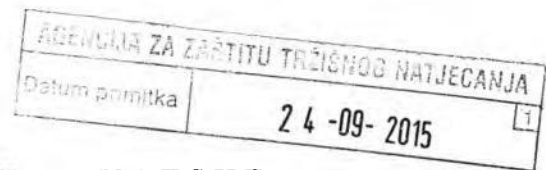


REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16



UP/I 034-03/13-01/028
437-10/76-2015-020

Poslovni broj: UsII-43/14-10



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

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića predsjednika vijeća, Sanje Štefan i Blanše Turić članica vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske narodne banke, Trg hrvatskih velikana 3, Zagreb, koju zastupa guverner Hrvatske narodne banke prof. dr. sc. Boris Vujčić, protiv tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Savska cesta 41/XIV, zastupana po Mladenu Cerovcu mag. iur., predsjedniku vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Zagrebačke banke d.d., Zagreb, Trg Josipa Jelačića 10, kojeg zastupa

radi utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja, u sjednici vijeća održanoj 27. kolovoza 2015.

r i j e š i o j e

Tužba se odbacuje.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja obustavljen je postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv poduzetnika Zagrebačka banka d.d., sa sjedištem u Zagrebu, jer više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.

Tužitelj pobija rješenje tuženika zbog povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom navodi da njegova aktivna legitimacija proizlazi iz članka 17. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12.) budući da je javnopravno tijelo koje je sudjelovalo u postupanju i donošenju odluka u vremenskom periodu prije 1. srpnja 2013., do kada je temeljem članka 71. tada važećeg Zakona o kreditnim institucijama bio nadležan za obavljanje upravnih i stručnih poslova koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu bankovnih usluga. Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine" 80/13.) navedena nadležnost je s tužitelja prešla na tuženika s danom 1. srpnja 2013. U vremenskom periodu prije 1. srpnja 2013. temeljem činjenične podloge i pravne osnove koje suštinski korespondiraju sa činjeničnim i pravnim aspektima predmeta u kojem je doneseno pobijano rješenje (u svim slučajevima se radilo o izravnom i/ili neizravnom nametanju nepravednih cijena – konkretno pretjerano visokih cijena opomena temeljem vladajućeg položaja na sekundarnom tržištu) pokrenuo je ukupno šest ispitnih postupaka radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja iz članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. U postupcima protiv poduzetnika Privredne banke Zagreb d.d. i Hypo Alpe Adria Bank d.d.,

Zagreb tužitelj je do 1. srpnja 2013. donio rješenja o preuzimanju obveza od strane poduzetnika sukladno članku 49. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Donošenju predmetnih rješenja prethodilo je mišljenje tuženika dostavljeno na zahtjev tužitelja, kojim je isti potvrdio da nema primjedaba na prijedlog mjera za uklanjanje negativnih učinaka postupanja Privredne banke Zagreb d.d. i Hypo Alpe Adria Bank d.d. U navedenim mišljenjima tuženik je istaknuo da je mišljenja dao isključivo sa stanovišta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Tužitelj ističe da je aktivno legitimiran i temeljem članka 17. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima jer je pobijanim rješenjem tuženika povrijeđen zakon na štetu njegovih pravnih interesa, budući da postoji mogućnost da pobijano rješenje, ukoliko bi ostalo na snazi, bude osnova za pokretanje zahtjeva stranke sukladno članku 123. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09.) u gore citiranim postupcima tužitelja protiv Privredne banke Zagreb d.d. i Hypo Alpe Adria Bank d.d., Zagreb, te smatra da ima opravdani pravni interes da se opstojnost navedenih rješenja ne dovodi u pitanje, kao i da se propisi primjenjuju na sve kreditne institucije kao subjekte nadzora tužitelja. Tužitelj ističe da je za sigurnost i stabilnost bankovnog sustava Republike Hrvatske, a za osiguranje čega je nadležan tužitelj putem svoje regulatorne i supervizorske funkcije, imperativno da se svi propisi, pa tako i propisi za zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu bankovnih usluga, primjenjuju jednako prema svim subjektima bankovnog sustava. Tijekom ispitnog postupka koji je tužitelj vodio protiv Zagrebačke banke d.d. radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja, a prije prelaska nadležnosti na tuženika, preliminarno je utvrđeno da naplata naknade za opomene u okviru procesa opominjanja kreditnih dužnika koji kasne sa podmirenjem dospjelih obveza prema Zagrebačkoj banci d.d., te njihovih sudužnika i jamaca, u razdoblju od kraja 2007. do srpnja 2012. godine predstavlja zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja nametanjem nepravednih prodajnih cijena (naknada) opomena s obzirom na visinu opomena i način opominjanja. Posebno napominje da se u skladu sa odredbama stavka 4. članka 71. tada važećeg Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" 117/08., 74/09., 153/09. i 108/12.) obratio tuženiku sa zahtjevom za davanjem mišljenja o Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. U svom mišljenju kojega je na zahtjev tužitelja dao tuženik, isti se suglasio sa stavovima tužitelja da predmetno postupanje Zagrebačke banke d.d. predstavlja zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, te naglasio da je mišljenje doneseno isključivo sa stanovišta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Utuženo rješenje u cijelosti je u suprotnosti iskazanom mišljenju tuženika iako nisu nastupile nikakve nove činjenice niti pravne okolnosti koje bi opravdale donošenje rješenja koje je po sadržaju i učincima dijametralno suprotno stajalištu koje je tuženik izrazio u svom mišljenju od 23. svibnja 2013. Ova proturječnost između utuženog rješenja i ranijeg mišljenja tuženika te pravna nesigurnost koja iz ovoga proizlazi upravo su razlog za podnošenje tužbe. Tužitelj predlaže da Sud tužbeni zahtjev usvoji te ogласи ništavim odnosno, podredno, poništi rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 6. ožujka 2014.

Tuženo tijelo u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je osporena odluka donijeta na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, izvođenjem pravilnog zaključka iz pravilno utvrđenih činjenica, pravilne primjene odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, pravilne primjene odredaba Uredbe o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta ("Narodne novine" 9/11.) i pravilne primjene odredaba Zakona o općem upravnom postupku. Prvenstveno, tuženik osporava tužiteljevu aktivnu legitimaciju za podnošenje ove upravne tužbe i sudjelovanje u predmetnom upravnom sporu. Naime, predmet osporenog upravnog akta nisu bila prava i obveze tužitelja, pa stoga nije jasno u kojem je smislu osporavanim rješenjem tuženika povrijeđen tužiteljev pravni interes. Ako tužitelj smatra da se pravni interes može artikulirati kao bojazan javnopravnog tijela od obnove postupka, onda tuženik

može samo primijetiti da takvo stajalište tužitelja nema uporišta ni u kakvoj zakonskoj odredbi. Štoviše, sukladno načelu utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku tužiteljev javnopravni interes trebao bi biti utvrđivanje svih činjenica i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari pa bi eventualna obnova postupka mogla samo doprinijeti ostvarenju tog javnopravnog interesa, koji bi u svakom slučaju i beziznimno trebao zastupati tužitelj. Osim toga, naglašava, što bi tužitelju svakako moralo biti poznato, kako se sudovanje u Republici Hrvatskoj ne odvija po načelu presedana, već svaka odluka ima pravni učinak samo u postupku u kojemu je određeno pitanje riješeno. Stoga tuženik smatra kako nije opravdana tužiteljeva bojazan da je osporavano rješenje samo po sebi dovoljno za obnovu postupka. Također, uzevši u obzir činjenicu da o prijedlogu za obnovu postupka, sukladno članku 125. ZUP-a rješava javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje protiv kojega se ne može izjaviti žalba, što je u odlukama protiv Privredne banke Zagreb d.d. i Hypo Alpe Adria Bank d.d., za koje postoji tužiteljeva bojazan od obnove postupka, bio upravo tužitelj, tuženik primjećuje kako tužitelj zapravo implicitno prihvaća osnovanost tuženikovih utvrđenja u osporavanom rješenju. Naime, kao tijelo koje odlučuje o obnovi postupka, tužitelj sigurno ne bi bio zabrinut za mogućnost obnove postupka kad bi smatrao da osporavano rješenje tuženika nije zakonski utemeljeno. Tužitelji navodi kako je aktivno legitimiran na temelju članka 17. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima jer je sudjelovao u postupanju i donošenju odluka u vremenskom razdoblju prije 1. srpnja 2013., do kada je bio nadležan za obavljanje upravnih i stručnih poslova koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu bankovnih usluga, također nisu utemeljeni, budući da osporavano rješenje tuženika predstavlja upravni akt koji samostalno donosi tuženik, bez sudjelovanja bilo kojeg drugog javnopravnog tijela. Slijedom navedenog, iako je tužitelj sudjelovao u postupanju i donošenju odluka u vremenskom razdoblju prije stupanja na snagu predmetnih zakonskih izmjena, tužitelj nije ni na koji način sudjelovao u donošenju osporavanog rješenja, niti je trebao sudjelovati u donošenju osporavanog rješenja, budući da ga je tuženik samostalno donio u okviru svojih zakonom propisanih ovlasti, koje izričito predviđaju njegovu isključivu nadležnost (članak 6. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja) za provedbu Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Suprotno tužiteljevim navodima, prijenos nadležnosti između tužitelja i tuženika nema nikakvog utjecaja na tužiteljevo sudjelovanje u donošenju osporavanog rješenja, kojeg nema niti bi ga trebalo biti. Tuženik predlaže da Sud tužbu odbaci na temelju odredbe članka 30. točke 2. Zakona o upravnim sporovima, odnosno podredno da tužbu odbije.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Zagrebačka banka d.d. u odgovoru na tužbu navodi da tužitelj nije u postupku sudjelovao niti kao stranka, niti kao tijelo koje je donijelo odluku, niti je – u relevantno vrijeme – trebao (bio ovlašten) donijeti ili sudjelovati u donošenju rješenja kao pojedinačne odluke koja je predmet pobijanja u ovom upravnom sporu. Kada je riječ o tužiteljevu pozivanju na odredbu članka 17. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ističe kako Hrvatska narodna banka nije ovlaštena podnijeti tužbu u ovom upravnom sporu, jer osporenim pojedinačnom odlukom nisu povrijeđena njena subjektivna prava i pravni interesi, budući da se u upravnom postupku koji je prethodio donošenju rješenja nije niti odlučivalo o njenim subjektivnim pravima i pravnim interesima, nego isključivo o subjektivnim pravima i pravnim interesima zainteresirane osobe, kao stranke u tom upravnom postupku. U upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporavane pojedinačne odluke, tužitelj nije bio stranka, niti postoji pravna osnova temeljem koje bi on to mogao postati, nakon što je 1. srpnja 2013. prestao biti stvarno nadležan za rješavanje ove upravne stvari i ustupio predmet jedinome stvarno nadležnom tijelu to jest tuženiku. Nadalje, drži da tužitelj ne može crpiti ovlaštenje za podnošenje tužbe u ovom

upravnom sporu niti iz odredbe članka 17. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima jer po toj zakonskoj osnovi tužiteljem može biti „javnoopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora“. Citirana odredba ima u vidu upravne postupke u kojima su – po zakonu – dva ili više tijela u nekom vidu sudjelovala ili trebala sudjelovati u donošenju pojedinačne odluke o upravnoj stvari, bilo neposredno ili posredno ili odlučivanju jednog tijela uz suglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje drugog nadležnog tijela iz članka 21. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku. Međutim, tužitelj nije bio nadležan za suodlučivanje s tuženikom, jer je njegova stvarna nadležnost prestala 1. srpnja 2013., i od toga dana, a s obzirom na fazu u kojem je tuženik preuzeo upravni postupak, isključivo je tuženik bio ovlašten voditi konkretni upravni postupak i riješiti upravnu stvar. Tužitelj i sam ističe da je njegova nadležnost toga dana prestala, kao što to, dakako, jasno proizlazi iz samog zakona. Tužitelj nije ovlašten podnijeti tužbu niti na osnovi članka 17. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima jer na to nije bio posebno ovlašten zakonom. Nadalje, napominje da tužiteljeva stajališta odnosno bojazni u pogledu posljedica koja bi mogle nastupiti i u drugim sličnim upravnim postupcima ne ukazuju se osnovanima. Jedino što povezuje upravne postupke protiv drugih banaka koje tužitelj spominje u tužbi i upravni postupak okončan rješenjem tuženika, jest okolnost da su svi ti postupci započeti na temelju istovjetne radne hipoteze tužitelja u odnosu na opomene. Međutim, ti su postupci okončani pojedinačnim odlukama koje su posve različite u odnosu na stranke, genezu, predmet i premise odlučivanja, te ti upravni akt nemaju u formalno pravnom smislu ničeg zajedničkog, a ponajmanje bi se moglo tvrditi da stoje u odnosu takve među uvjetovanosti koja bi opravdala bojazni tužitelja. Predlaže da Sud na temelju odredbe članka 30. točke 2. Zakona o upravnim sporovima odbaci tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje ovog upravnog spora.

Navode tužitelja u tužbi te tuženika i zainteresirane osobe u odgovorima na tužbu, u pogledu same suštine stvari, Sud nije posebno iznosio niti obrazlagao, s obzirom na razloge i način na koji je riješen predmetni upravni spor.

Tužitelj je 20. svibnja 2014. dostavio podnesak kojim se posebno osvrnuo na pojedine navode iz podnesenih odgovora na tužbu te naveo razloge zbog kojih takve navode smatra neosnovanim. U podnesku navodi da smatra gotovo notornim da kao tijelo u čiju nadležnost spada bankarska supervizija, ima pravni interes da se propisi kojima se reguliraju kreditne institucije primjenjuju na isti način prema svim kreditnim institucijama. To znači da ima sasvim nespornan pravni interes da se identična postupanja kreditnih institucija ocjenjuju na isti način, odnosno da se za identične povrede propisa kreditnih institucija izriču identične mjere. To je suština njegovog pravnog interesa za pokretanje predmetnog postupka. Suprotno izloženom, tuženik nastoji relativizirati ovaj sasvim jasan temelj njegovog pravnog interesa konstrukcijom koja se poziva na jedan, doduše iznesen ali manje značajan navod iz tužbe, a to je da ukoliko utuženo rješenje tuženika ostane na snazi, da će tužitelj biti izložen zahtjevima za obnovu postupka drugih banaka koje su na poticaj tužitelja provele mjere povrata više naplaćenih iznosa naknada s osnove opomena. Tužitelj nadalje u podnesku iznosi razloge zbog kojih smatra da su navodi tužitelja i zainteresirane osobe u odgovorima na tužbu neosnovani.

Tužba nije dopuštena.

Prema odredbi članka 50. stavka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine" 80/13.) danom stupanja na snagu ovoga Zakona Hrvatska narodna banka će sve predmete zatečene u postupku, a koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu bankovnih usluga, kao i na tržištu financijskih usluga kada ih

pružaju kreditne institucije, ustupiti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja na nadležno postupanje.

Člankom 51. navedenog Zakona propisano je da će se zakon objaviti u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) 1. srpnja 2013. zaprimila dopis Hrvatske narodne banke (dalje: HNB) kojim je Agenciji ustupljen na nadležno postupanje predmet pod nazivom „HNB protiv Zagrebačke banke d.d.“, sukladno odredbi članka 374. Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine" 117/08., 74/09., 153/09., 108/12. i 54/13.), kojim je određen prelazak nadležnosti u području zaštite tržišnog natjecanja s HNB-a na Agenciju, i to danom prijema Republike Hrvatske u Europsku uniju. Navedeni predmet je ustupljen Agenciji na nadležno postupanje nakon što je HNB donio zaključak o pokretanju postupka O.br. 280-020/12-12/BV od 21. prosinca 2012. protiv Zagrebačke banke d.d. sa sjedištem u Zagrebu, i nakon što je HNB dostavio stranci obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Nadalje proizlazi da je Agencija 1. srpnja 2013. zaprimila dopis HNB-a kojim je Agenciji ustupljen predmet na nadležno postupanje.

Dakle, iz citiranih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i navedenih podataka u spisu proizlazi da je nakon 1. srpnja 2013. za postupanje u ovom predmetu nadležna Agencija pa je predmet pravilno ustupljen Agenciji na nadležno postupanje, što niti stranke u postupku ne osporavaju.

Međutim, sporno je ima li tužitelj aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe u ovom upravnom sporu.

Prema odredbi članka 17. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12. i 152/14.) tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Stavkom 3. istog članka Zakona propisano je da tužitelj može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, dok je stavom 4. istog članka Zakona propisano da tužitelj može biti i državno tijelo ovlašteno zakonom.

Odredbom članka 30. stavka 1. točke 2. Zakona o upravnim sporovima propisano je da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora ako utvrdi da se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja.

Prema ocjeni ovoga Suda tužitelj nije ovlašten podnijeti tužbu u ovom upravnom sporu, jer osporenom odlukom tuženika nisu povrijeđena njegova subjektivna prava i pravni interesi te se nije odlučivalo o njegovim subjektivnim pravima i pravnim interesima, nego o subjektivnim pravima i pravnim interesima zainteresirane osobe, kao stranke u tom upravnom postupku. S obzirom da tužitelj nije bio stranka u upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporene pojedinačne odluke, a nije postojala niti pravna osnova na temelju koje bi to mogao postati nakon što je 1. srpnja 2013. prestao biti stvarno nadležan za rješavanje u predmetnoj upravnoj stvari i ustupio predmet stvarno nadležnom tijelu to jest tuženiku. Tužitelj stoga nije bio ovlašten podnijeti tužbu u ovom upravnom sporu u smislu članka 17. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

Tužitelj u upravnom sporu sukladno članku 17. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima može biti i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju pojedinačne odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora. U takvoj situaciji

se položaj tužitelja priznaje osobama koje su prema propisima trebale sudjelovati u donošenju zajedničke odluke u upravnoj stvari ili zajedno postupiti ili sklopiti upravni ugovor. Navedena odredba Zakona o upravnim sporovima ukazuje na nužnu pretpostavku kojoj mora biti udovoljeno da bi neko javnopravno tijelo bilo ovlašteno podnijeti tužbu protiv pojedinačne odluke koju je donijelo drugo nadležno javnopravno tijelo. Naime, tužitelj bi u vrijeme odlučivanja u upravnom postupku morao biti nadležan za neki vid rješavanja ili participacije u rješavanju u upravnoj stvari sukladno odredbi članka 21. stavka 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku. U konkretnom slučaju tužitelj nije bio nadležan za suodlučivanje s tuženikom ali je njegova stvarna nadležnost prestala 1. srpnja 2013., te je isključivo tuženik bio ovlašten voditi konkretni upravni postupak i riješiti upravnu stvar.

Tužitelj niti sukladno odredbi članka 17. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima nije ovlašten pokrenuti predmetni upravni spor s obzirom da na to nije posebno ovlašten zakonom.

Dakle, kako se u konkretnom slučaju ne radi o povredi subjektivnog prava ili pravnog interesa tužitelja jer tužitelj nije bio stranka u upravnom postupku niti je to trebao biti, a imajući u vidu sve navedeno, Sud nalazi da tužitelj nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe u ovom upravnom sporu.

S obzirom na navedeno nisu odlučne tvrdnje tužitelja u pogledu posljedica koje bi mogle nastupiti u drugim sličnim upravnim postupcima koje je vodio i u kojima je donio pojedinačne odluke dok je za to bio nadležan mogle poslužiti mogućnošću obnove postupka, jer se radi o postupcima koji su okončani pojedinačnim odlukama koje su različite u odnosu na stranke, predmet i način odlučivanja.

S obzirom da je tužba tužitelja odbačena zbog nedostatka aktivne legitimacije za podnošenje tužbe, a kako stranke u tužbi, a isto tako niti u odgovoru na tužbu izričito nisu zahtijevale održavane rasprave, Sud je konkretni spor riješio bez održavanja rasprave.

Imajući na umu navedeno, trebalo je na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 2. Zakona o upravnim sporovima riješiti kao u izreci.

U Zagrebu 27. kolovoza 2015.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.

Za točnost opravka ovlaštenu službenicu



Tanja Nemčić