

REPUBLIKA HRVATSKA  
UPRAVNI SUD U ZAGREBU  
Avenija Dubrovnik 6 i 8

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga suda L. P., te M. H., zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja F. B. iz Z., kojega zastupa opunomoćenik D. P., odvjetnik u S., protiv tuženice Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga, Zagreb, Miramarska 24b, radi preuzimanja društva, 30. listopada 2013.

r i j e š i o j e

- I. Tužba se odbacuje.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za nadoknadom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženice KLASA: UP/I-451-04/11-10/5, URBROJ: 326/772-12- 51 od 13. prosinca 2012. obustavljen je postupak koji je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga pokrenula po službenoj dužnosti, u vezi utvrđivanja obveze objavljivanja ponude za preuzimanje društva X. d.d., D. od strane društva Y. d.d., Z.

Tužitelj u tužbi ističe da podnosi tužbu protiv rješenja tuženice KLASA: UP/I-451- 04/11-10/5, URBROJ: 326/772-12-51 od 13. prosinca 2012., koje rješenje je objavljeno svim dioničarima 13. prosinca 2012. na Z. i stranicama tuženice, te isto rješenje pobija zbog nepravilne primjene zakona, povrede postupovnih odredbi te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U odnosu na pravni interes za podnošenje tužbe navodi da sukladno članku 49. Zakona o preuzimanju dioničkih društava, svaki dioničar, ukoliko je nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje, ima pravo spram osoba kojim je obveza nastala zahtijevati obvezno zaključenje ugovora o kupoprodaji dionica, pred nadležnim sudom, u konkretnom slučaju Trgovačkom sudu u Z. Dodaje da to svoje pravo sukladno postojećoj sudskoj praksi Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske, može uspješno ostvariti isključivo u slučaju kada je nadležno tijelo (HANFA) donijela konačno rješenje kojim je utvrdila nastanak obveze objave ponude za preuzimanje dioničkog društva. Ovakav pravni stav je izražen u odlukama Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske broj: Pž-.. od 7. rujna 2004., broj: Pž-... od 28. lipnja 2005, broj: ... od 24. studenoga 2007., te odluci Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revt-22/2005 od 21. siječnja 2009. Navodi kako u presudi Vrhovnog suda RH broj: Revt-... sud ustvrđuje: „U odnosu na prigovor revidenta da navedena Komisija nije postupila sukladno odredbi čl. 32. st. 7. ZPDD, tj. nije donijela posebno rješenje o utvrđivanju obveze na objavljivanje ponude i uvjeta pod kojima je morala biti objavljena ponuda za preuzimanje, valja napomenuti daje tužitelj, kao zainteresirana osoba, sukladno odredbi čl. 218. st. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91), imao mogućnosti podnošenja žalbe, kao da je zahtjev za donošenje takvog rješenja odbijen - što nije učinio.“ Navodi da bi Trgovački sud u Z. upravo povodom tužbi na zaključenje ugovora u više postupaka odbio tužbene zahtjeve dioničara upravo s gornjim obrazloženjem, odnosno da u konkretnom slučaju ne postoji konačno rješenje kojim bi Agencija utvrdila nastanak obveze objave ponude za preuzimanje dioničkog društva. Zaključuje da je preduvjet za dobivanje prava na obvezno zaključenje ugovora o kupoprodaji dionica te posljedično i isplatu, koje pravo u konkretnom slučaju zahtjeva i tužitelj pred Trgovačkim sudom u Z., postojanje rješenja kojim se utvrđuje nastanak obveze, a koje rješenje tuženica donosi u postupku nadzora, pa stoga kako bi tužitelj stekao pravo na isplatu za svoje dionice, Agencija mora prethodno utvrditi nastanak obveze konačnim rješenjem.

Stoga smatra da osporeno rješenje ima izravni utjecaj na njegova materijalna prava, odnosno odlučuje se i o njegovom pravu da spram obveznika ponude zahtjeva obvezno zaključenje ugovora o kupoprodaji dionica, pa iz svega navedenoga jasno proizlazi pravni interes za podnošenje tužbe. Predlaže poništiti osporeno rješenje uz naknadu troškova postupka.

Tuženica u odgovoru na tužbu ističe da u cijelosti osporava osnovanost tužbenog zahtjeva. Dodaje da je rješenjem KLASA: UP/I-451-04/11-10/5, URBROJ: 326/772-12-51 od 13. prosinca 2012. obustavila postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti u vezi utvrđivanja obveze objavljivanja ponude za preuzimanje društva X. d.d., D. od strane društva Y. d.d., Z. Ističe da prije nego se očituje na neutemeljene navode tužitelja, potrebno je sa stajališta odredbi Zakona o preuzimanju dioničkih društva (lex specialis koji uređuje materiju postupka preuzimanja) utvrditi postoji li aktivna legitimacija tužitelja za pokretanje predmetnog upravnog spora. Smatra bitnim istaknuti da je tuženica nadzorno tijelo ovlašteno, u skladu s odredbama članka 42. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 47/09., dalje: ZUP) i člankom 48. Zakona o preuzimanju dioničkih društava (Narodne novine, broj: 109/07., 36/09. i 108/12., dalje: ZPDD/07), pokrenuti postupak po službenoj dužnosti u vezi utvrđivanja obveze objavljivanja ponude za preuzimanje. Upravo takav postupak tuženica je pokrenula i u slučaju utvrđivanja obveze objavljivanja ponude za preuzimanje društva X. d.d. (ciljno društvo). Naglašava da se postupak preuzimanja vodi po službenoj dužnosti, isključivo u javnom interesu, a koji za predmet ima utvrđivanje da li postoje obveze osoba koje nisu objavile ponudu za preuzimanje sukladno odredbama Zakon o preuzimanju dioničkih društava. Samim time, jasno je da se u navedenom postupku odlučuje o pravima i obvezama onih osoba za koje postoje indicije daje nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje. U konkretnom slučaju, u pogledu obveze objavljivanja ponude za preuzimanje Ciljnog društva to bi bilo društvo X. d.d., a ne tužitelj kao jedan od mnogobrojnih manjinskih dioničara Ciljnog društva. Zaključuje da se odluka u postupcima preuzimanja donosi u javnom interesu, a ne u partikularnom interesu pojedinih dioničara. Upravo odredba članka 42. ZUP-a potvrđuje navedenu konstataciju, jer ista propisuje da „postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa.“. U postupku utvrđivanja nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje integritet i funkcionalnost tržišta kapitala (a ne partikularni interesi manjinskih dioničara izdavatelja) predstavlja zaštićeno dobro koje se djelovanjem tuženice prvenstveno štiti. Navedena funkcija tuženice proizlazi iz odredbe članka 13. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine, broj: 140/05. i 12/12.), a kojom je propisano daje promicanje i očuvanje stabilnosti financijskog sustava temeljni cilj tuženice kao regulatora. Ističe kako daljnja potvrda da manjinski dioničari izdavatelj a/ciljnog društva (odnosno dioničari za koje nije nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje) nemaju svojstvo stranke u upravnom postupku preuzimanja, proizlazi iz odredbe članka 48. stavak 4. ZPDD/07. Navedenom zakonskom odredbom propisano je da će tuženica, kao nadzorno tijelo, mjere koje pridonose uspostavljanju nezakonitosti, a koje su propisane odredbom članka 48. stavak 3. ZPDD/07 (uključujući rješenje kojim je utvrđen nastanak obveze objavljivanja ponude za preuzimanje) dostaviti ciljnom društvu, dioničarima putem ciljnog društva, odnosno depozitaru, burzi i uređenom javnom tržištu na kojem je odobreno trgovanje dionicama ciljnog društva. Drugim riječima, smatra da okolnosti da se rješenje iz članka 48. ZPDD/07 dostavlja manjinskim dioničarima posredno putem ciljnog društva, a ne direktno predstavlja dokaz da zakonodavac doista nije imao intenciju da se manjinskim dioničarima izdavatelja/ciljnog društva prizna svojstvo stranke u postupku preuzimanja. U suprotnom bi isti propisao direktnu odnosno neposrednu dostavu. Naime, dostava rješenja iz članka 48. ZPDD/07 posredstvom ciljnog društva ima za cilj upoznati sve dioničare ciljnog društva s činjenicom da je za određene osobe nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje, a kako bi isti u posebnom parničnom postupku pred nadležnim trgovačkim sudom mogli zahtijevati obvezno sklapanje ugovora o prodaji dionica izdavatelja (članak 49. ZPDD/07). Ističe daje to doista pravo koje nitko ne osporava manjinskim dioničarima ciljnog društva, s tim da se isto ostvaruje isključivo pred nadležnim trgovačkim sudom, a ne u (upravnom) postupku koji vodi tuženica radi utvrđivanja nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje. Nadalje, ističe da okolnost da se rješenje iz članka 48. ZPDD /07 dostavlja dioničarima ciljnog društva ex post odnosno nakon što je utvrđen nastanak obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, predstavlja dodatni valjani argument kojim se

potvrđuje ispravnost postupka tuženice u odnosu na zahtjev tužitelja (kao manjinskog dioničara ciljnog društva) za priznavanjem svojstva stranke u postupku. Napominje da utvrđivanje nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje predstavlja samo prvi stadij u postupku preuzimanja, te da nakon navedenog stadija osobe za koje je nastala navedena zakonska obveza, između ostalog, imaju dužnost podnijeti prema tuženici zahtjev za odobrenje objavljivanja ponude za preuzimanje. No, neovisno o kojem stadiju preuzimanja je riječ, za cjelokupan postupak preuzimanja trebali bi vrijediti isti principi i načela. U konkretnom slučaju, pitanje da li manjinski dioničari izdavatelj a/ciljnog društva imaju status stranke u postupcima preuzimanja trebalo se rješavati na istovjetan način, neovisno o kojem stadiju preuzimanja je riječ. Sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske) konzistentna je po tom pitanju - ne priznaje svojstvo stranke manjinskim dioničarima izdavatelja/ciljnog društva. S tim u vezi, a kao potvrda ispravnosti navoda tuženice, ukazuje na presudu Visokog upravnog suda RH broj: Us- ... od 30. siječnja 2008., a kojom su tužbe manjinskih dioničara izdavatelja odbačene, jer je navedeni sud, između ostalog, utvrdio da predmetni dioničari izdavatelja (koji su u konkretnom predmetu čak i inicirali pokretanje postupka utvrđivanja nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje izdavatelja) nemaju: „...svojstvo stranke u postupku utvrđivanja obveze na objavljivanje ponude za preuzimanje javnog trgovačkog društva. Stoga nepostupanjem tužene Komisije za vrijednosne papire Republike Hrvatske po traženju tužitelja nisu povrijeđena nikakva prava niti pravni interesi tužitelja da bi tužitelji mogli pokretati upravni spor zbog nepostupanja po njihovom traženju“. Na istom stajalištu su i ostale odluke Visokog upravnog suda RH (broj: Us-... od 5. svibnja 2010., broj: Us-... od 10. veljače 2010.), kojima je utvrđeno da tužitelj kao dioničar određenog dioničkog društva (ciljnog društva) nije osoba ovlaštena za pokretanje upravnog spora protiv rješenja nadzornog tijela kojim se pojedinim subjektima odobrava ponuda za preuzimanje predmetnog dioničkog društva. Naime, prema stajalištu Visokog upravnog suda RH spomenutim rješenjem tuženice, kao nadzornog tijela, manjinskom dioničaru izdavatelja/ciljnog društva nije povrijeđen neposredni osobni interes utemeljen na zakonu, te stoga isti sud zaključuje da takav manjinski dioničar ne bi bio ovlašten na pokretanje upravnog spora. Nastojeći dokazati svoj pravni interes za pokretanje upravnog spora tužitelj se poziva na odredbu članka 49. ZPDD/07. Navedenom zakonskom odredbom propisano je: „Ako ponuditelj ne objavi ponudu za preuzimanje, pod uvjetima i na način iz ovog Zakona, svaki dioničar ciljnog društva može putem mjesno nadležnog trgovačkog suda zahtijevati obvezno sklapanje ugovora o prodaji dionica, pod uvjetima pod kojima je morala biti objavljena ponuda za preuzimanje.“ Navodi kako pri tome tužitelj izvodi neosnovan zaključak da manjinski dioničar svoje pravo iz članka 49. ZPDD/07 može zahtijevati „isključivo u slučaju kada je nadležno tijelo (HANFA) donijelo konačno rješenje kojim je utvrdilo prestanak obveze objave ponude za preuzimanje dioničkog društva“. Napominje da iz citirane odredbe članka 49. ZPDD/07 nigdje ne proizlazi da je rješenje tuženika iz članka 48. ZPDD/07 (primjerice rješenje od 6. listopada 2011.) procesna pretpostavka o kojoj ovisi odluka nadležnog trgovačkog suda u slučaju kada isti odlučuje o tužbenom zahtjevu manjinskog dioničara iz članka 49. ZPDD/07. S tim u vezi, tuženica naglašava da obveza objavljivanja ponude za preuzimanje nastaje ex lege, a što znači da se nastanak iste ne „veže“ za donošenje rješenja tuženice kao regulatora iz članka 48. stavka 3. točke 1. ZPDD/07. Citiranjem odredbom ZPDD/07 propisano je: „Kada utvrdi nepravilnost i/ili nezakonitost Agencija će utvrditi postojanje obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, te naložiti poduzimanje radnji radi objavljivanja ponude preuzimanja“. Iz navedenog proizlazi da je svaki manjinski dioničar, pa tako i tužitelj, svoje naprijed navedeno pravo iz članka 49. ZPDD/07 mogao ostvariti neovisno o činjenici da li je tuženica kao regulator donijela rješenje kojim se deklaratorno utvrđuje nastanak takve obveze. Naime, ističe kako navedeno rješenje tuženice nije konstitutivne naravi. Dakle, iz navedenih odredbi ZPDD/07 vidljivo je da svaki dioničar ciljnog društva pokretanjem odgovarajućeg sudskog postupka pred nadležnim trgovačkim sudom može zahtijevati obvezno sklapanja ugovora o prodaji dionica, pri čemu nedonošenje rješenja tuženice iz članka 48. stavak 3. točke 1. ZPDD/07 nedvojbeno ne predstavlja procesnu smetnju koja bi utjecala na pokretanje parničnog postupka. U suprotnom, navedeno temeljno pravo svakog dioničara ovisilo bi isključivo o postojanju upravnog akta tuženice, a što zasigurno nije bila intencija zakonodavca, jer bi time odredba članka 49. ZPDD/07 bila nepotrebna i suvišna. Navodi daje nadležni trgovački sud, na temelju zahtjeva

dioničara ciljnog društva iz članka 49. ZPDD/07, u okviru parničnog postupka ovlašten kao prethodno pitanje utvrditi je li za određeni subjekt sukladno odredbama ZPDD/07 nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje. Navedena ovlast parničnog suda proizlazi na temelju odredbe članka 12. Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da u slučaju kad odluka suda ovisi o prethodnom rješenju pitanja postoji li neko pravo ili pravni odnos, a o tom pitanju još nije donio odluku sud ili drugo nadležno tijelo (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje ako posebnim propisima nije drugačije određeno. Navodi kako Zakonom o preuzimanju dioničkih društava nije zabranjeno da sudovi kao prethodno pitanje, u slučajevima kada tuženica kao nadzorno tijelo nije utvrdila nastanak obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, u parničnom postupku utvrđuju postojanje predmetne obveze. Smatra da okolnost što je Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u pojedinim presudama (na koje se tužitelj poziva) zauzeo stajalište koje nije utemeljeno na odredbi članka 49. ZPDD/07, ne može predstavljati razlog zbog kojeg bi tuženica kao nadležno javnopravno tijelo trebala postupati protivno odredbama ZPDD/07. Naime, sudska praksa Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske ne predstavlja pravni izvor koji obvezuje tuženicu u primjeni ili tumačenju odredbi ZPDD/07. Upravo zbog toga, ukoliko tužitelju sudska praksa ne ide „na ruku“ u ostvarivanju svojih subjektivnih prava tada bi isti, s obzirom na prirodu pravomoćnih odluka u parničnom postupku (svojim sadržajem vezuju parnične stranke - res judicata facit jus inter partes), trebao podnijeti odgovarajući izvanredni pravni lijek protiv, za njega, nepovoljne odluke nadležnog trgovačkog suda. U pogledu presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske na koju se tužitelj poziva, tuženica navodi da je ista kontradiktorna s presudama Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, ali i recentnim postupanjima nadležnih trgovačkih sudova, te da iz navedene odluke proizlazi da manjinski dioničari čak i u slučaju da je nadzorno tijelo utvrdilo nastanak obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, ne bi mogli podnositi tužbe nadležnim trgovačkim sudovima prije ili nakon donošenja rješenja tuženice iz članka 48. ZPDD/07, već samo u kasnijem stadiju preuzimanja (kada obveza „dospije“). Tvrdi daje takav zaključak neusklađen s predmetnim odredbama ZPDD/07. Kada bi doista konstatacija u obrazloženju presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske bila ispravna, tada se niti tužitelju ne bi smjelo dopustiti pokretanje postupka pred nadležnim trgovačkim sudom radi obveznog sklapanja ugovora o prodaji dionica ciljnog društva. No, manjinskim dioničarima društva X. d.d. (ali i manjinskim dioničarima ostalih ciljnih društava) takvo pravo nije bilo onemogućeno od strane nadležnih trgovačkih sudova. Potvrda tome je i recentna praksa trgovačkih sudova. Štoviše, tužitelj sam ističe da je pred Trgovačkim sudom u Z. podnio tužbu na zaključenje ugovora temeljem odredbe članka 49. ZPDD/07. Slijedom navedenog tuženica predlaže odbaciti tužbu zbog nedostatka neposrednog pravnog interesa za pokretanje upravnog spora, a podredno odbiti tužbu kao neosnovanu.

Tužba nije dopuštena.

Prema odredbi članka 30. točke 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10. i 143/12., dalje ZUS) sud će 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.

Zakonom o preuzimanju dioničkih društava (Narodne novine, broj: 109/07., 36/09. i 108/12., dalje: ZPDD/07) uređuju se uvjeti za davanje ponude za preuzimanje ciljnih društava, postupak preuzimanja, prava i obveze sudionika u postupku preuzimanja te nadzor postupka preuzimanja ciljnih društava (članak 1. ZPDD/07-a). Ovlasti tuženice u postupku nadzora uređene su odredbama članka 47. ZPDD/07, a nadzorne mjere normama članka 48.- 50. ZPDD/07. Kada utvrdi nepravilnosti i/ili nezakonitosti tuženica će utvrditi postojanje obveze objavljivanja ponude za preuzimanje te naložiti poduzimanje radnji objavljivanja ponude za preuzimanje (članak 48. stavak 3. točka 1. ZPDD/07).

Prema ocjeni ovog suda, kako je u konkretnom slučaju tužitelj podnio tužbu radi poništenja rješenja tuženice kojim je obustavljen postupak koji je tuženica pokrenula po službenoj dužnosti u vezi utvrđivanja obveze objavljivanja ponude za preuzimanje društva, tužba nije dopuštena, jer se u navedenom postupku ne odlučuje o pravima ili obvezama (malih) dioničara (tako i Ustavni sud Republike Hrvatske u rješenju broj: U-... od 8. svibnja 2013.). Stoga tužitelj nema neposredni pravni interes za pokretanje upravnog spora protiv osporenog rješenja.

Stoga je sud na temelju članka 30. točke 2. ZUS-a riješio kao u točki I. izreke.

Kako je člankom 79. ZUS-a propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, odlučeno je kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 30. listopada 2013.

Sutkinja:  
L. P., v.r.

DNA:

1. Odvjetnik D. P., S.,
2. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, 10000 Zagreb, Miramarska 24b - sa spisom
3. U spis

Za točnost opravka-ovlašteni službenik

M. R.