

**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 M. K., predsjednice vijeća, mr.sc. I. K. i E. Č. T. članova vijeća, te više sudske savjetnice M. Z., zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja X. d.d., Z., kojeg zastupaju punomoćnici V. M. i I. E., odvjetnici iz Odvjetničkog društva M. i E., Z., protiv rješenja tužene Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske, Miramarska 24b, Zagreb, klasa: UP./I-041-02/11-01/3, urbroj: 326-321-11-24 od 29. srpnja 2011., radi izvanrednog neposrednog nadzora nad društvom X., u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2015.

p r e s u d i o j e

Tužba se odbija.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženog tijela nalaže se tužitelju da u roku od 45 dana od dana zaprimanja tog rješenja izvrši sljedeće nadzorne mjere: 1. izmjeni postojeće i/ili donese nove interne akte kojima se uređuje postupanje s povlaštenim informacijama, a kojima će se uskladiti s odredbama ZTK i Pravilnika o objavi povlaštenih informacija koje se neposredno odnose na tužitelja kao izdavatelja, te određivanju opravdanih interesa tužitelja u svrhu neobjavlivanja („Narodne novine“, broj: 05/09) na način detaljno naveden tim rješenjem. Točkom 2. istog rješenja tužitelju se nalaže da Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga podnese izvještaj i dokaze o poduzetim mjerama iz točaka I. 1. i I. 4. u roku od 45 dana od dana zaprimanja tog rješenja, dok je točkom 3. određeno da će se to rješenje objaviti u Narodnim novinama.

Tužitelj u opširnoj tužbi u bitnome navodi da u osporenom rješenju nije primijenjen odnosno da je nepravilno primijenjen Zakon, propis utemeljen na Zakonu, da se u postupku koji je prethodio donošenju rješenja nije postupalo prema pravilima postupka te da je činjenično stanje nepravilno utvrđeno iz čega su izvedeni nepravilni zaključci. Između ostalog, tužitelj ističe daje izreka rješenja neodređena i proizvoljna jer da sadrži elemente koji nisu utemeljeni na zakonu ili elemente koji su suprotni osnovnim principima vladavine prava kako su utvrđeni Ustavom Republike Hrvatske i Međunarodnim ugovorom, te predstavlja povredu načela zakonitosti. Odluka se temelji na pravnoj odredbi koja nije niti određena niti precizna. Nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavno pravno ograničenje prava ili slobode građana ustanovljenog Ustavom Republike Hrvatske. U slučaju pravne norme iz članka 480. stavka 7. Zakona o tržištu kapitala, kako ju u predmetnom slučaju primjenjuje Agencija, može se zaključiti da su tužiteljeva prava povrijeđena, te navodi u obrazloženju rješenja ne pružaju bilo kakva objašnjenja zašto su mjere određene u rješenju razmjerne navodnim povredama Zakona o tržištu kapitala. Također, tužitelj upućuje na diskriminatornu primjenu prava navodeći da su izvanredni neposredni nadzor nad tužiteljem i interesi Agencije povodom istrage ozbiljno koncentrirani na organizaciju i operativna pitanja, što se ne odnosi na usklađenost sa Zakonom o tržištu kapitala i što nije trebalo biti predmet istrage Agencije. Naime, tužitelj je društvo čije su dionice uvrštene na tržište vrijednosnih papira koji ima dva velika dioničara, koji trenutno drže 92,1%

njegovog temeljnog kapitala, to je Republika Hrvatska i Y. (te neznatan broj dionica koje su u „slobodnom opticaju“). Oba velika dioničara su stranke dioničarskog ugovora kojim su utvrđena prava i obveze tih dioničara. Sukladno dioničarskom ugovoru, strateški investitor Y. će pružiti tehničku menadžersku potporu tužitelju. Svaki dioničar koji je kupovao dionice u sklopu inicijalne javne ponude dionica bio je obaviješten o toj činjenici putem prospekta za inicijalnu javnu ponudu, kako je navedeno u tužiteljevom prigovoru na zapisnik tuženika od 20. srpnja 2011. Nadalje, tužitelj ističe da je od početka izvanrednog neposrednog nadzora prigovarao načinu na koji se postupak vodi, te je upozorio tuženika na nedostatke u postupku koji je bio ekstenzivan, intruzivan, i očito je izvan okvira tuženikovog mandata. Tužitelj je zahtijevao da se predmet nadzora bez odgode specificira primjenom odredbe članka 544. stavka 2. ZTK-a, čime bi se ujedno ubrzao i olakšao nadzor, kako tužitelju tako i tuženiku. Budući daje navedeni zahtjev bio ignoriran od strane tuženika, predmetni postupak nadzora bi se mogao percipirati kao „arbitrarno i ekstenzivno zadiranje u poslovanje subjekta nadzora“, što je svakako izvan mandata koji je propisan agenciji. Tuženik je u obrazloženju rješenja netočno utvrdio činjenično stanje navodeći da je utvrđeno da ne postoji osoba koja u potpunosti kontrolira i upravlja postupcima identifikacije i objave povlaštenih informacija, te da od dana uvrštenja X.-a d.d. na Z. nije objavljena niti jedna informacija koja je od strane tužitelja kod njezine objave okarakterizirana kao povlaštena informacija. Tužitelj ističe da Agencija ponovno utvrđuje činjenice koje ne predstavljaju kršenje pozitivne regulative s obzirom da niti jedan mjerodavan propis ne zahtjeva od tužitelja imenovanje osobe koja bi u potpunosti kontrolirala i upravljala postupcima identifikacije, upotrebe i objave informacija, već samo usklađivanje svojih postupaka sa Zakonom, propisanim zahtjevima, te da je „nadzor zakonitosti i poslovanje subjekta nadzora“, u skladu s člankom 13. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, temeljni cilj upravo Agencije. S obzirom na sve radnje navedeno je, da je s ciljem ostvarivanja gore navedenih interesa i ciljeva dva najveća dioničara tužitelja nužna suradnja i savjetovanje od strane menadžera Y.-a u X.-inom poslovanju te Agencija paušalno navodi kako proces konzultacija „predstavlja kršenje obveza objavljivanja povlaštenih informacija bez odgode ali ne pruža nikakav specifičan primjer kršenja navedene obveze. Zbog svega navedenog tužitelj predlaže da Sud tužbu uvaži i osporeno rješenje poništi.

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (dalje u tekstu: Agencija) u odgovora na tužbu u bitnome navodi da su pri donošenju osporenog rješenja pravilno primijenjene odredbe Zakona o tržištu kapitala (Narodne novine, broj 88/08., 146/08., 74/09.) i Zakona o općem upravnom postupku, te da je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja točno i potpuno utvrđeno činjenično stanje, izveden pravilan zaključak u pogledu istog te pravilno primijenjene relevantne zakonske odredbe. Stoga Agencija odbacuje navode tužitelja u odnosu na sve tužbene navode i predlaže da se tužba odbije kao neosnovana.

Tužba nije osnovana.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe. Sud nalazi da time što je Agencija naložila tužitelju nadzorne mjere sukladno odredbi članka 480. cit. Zakona o tržištu kapitala u postupku izvanrednog neposrednog nadzora nad tužiteljem, Agencija nije povrijedila Zakon na štetu tužitelja.

Naime, iz podataka spisa predmeta razvidno je daje nad tužiteljem proveden postupak izvanrednog neposrednog nadzora, na temelju obavijesti o nadzora od 5. svibnja 2011., a radi izvršavanja obveza iz djela III. glave II. Zakona o tržištu kapitala, te poštivanja zabrana i obveza iz članka 450. do 487. istog Zakona, a u svezi s tužiteljem i njegovim dionicama, o čemu je sastavljen zapisnik, klasa: UP/I-041-02/11-01/3, urbroj: 326-321/11-21 od 7. srpnja 2011., iz kojeg proizlazi da internim aktima tužitelja koji uređuje predmetnu materiju, nisu propisani kriteriji kojima se tužitelj vodi prilikom procjene radi li se o povlaštenoj informaciji koja se neposredno odnosi na njega. Nadalje, utvrđeno je, da tužitelj iako ima usvojen interni akt Pravilnik o materijalnim činjenicama i povlaštenim informacijama koje se odnose na X. d.d. i vrijednosne papire X. d.d. (Pravilnik o povlaštenim informacijama) koji uređuje navedenu materiju, nema sustavno uređeno postupanje informacijama koje bi same za sebe ili u vezi s drugim

činjenicama i okolnostima mogle predstavljati povlaštenu informaciju u smislu ZTK-a. Osim toga utvrđeno je da nije propisano internim aktom tko i na koji način kontrolira i provjerava pridržavaju li se osobe odgovorne za objavu informacija navedenih zabrana propisanih člankom 459. stavak 2. ZTK-a, isto tako da kod tužitelja ne postoji primjeren, detaljno definiran i uspostavljen poslovni proces upravljanja povlaštenom informacijom, odnosno postupak kojim se zaposlenici tužitelja, a s obzirom na specifičnost posla koji obavljaju, upućuju na određene kriterije koje trebaju uzeti u obzir prilikom procjene, smatra li se informacija do koje su došli u okviru svog redovnog ili izvanrednog obavljanja poslom, povlaštenom informacijom, te da ne postoji osoba koja u potpunosti kontrolira i upravlja navedenim procesima, te da od dana uvrštenja dionica X.-a d.d. na ZSE nije obavljena niti jedna informacija koja je od strane izdavatelja odnosno tužitelja kod njezine objave okarakterizirana kao povlaštena informacija. Utvrđeno je da tužitelj temeljem postojećih internih akata, nije učinio sve što je u njegovoj mogućnosti kako bi mogao ispunjavati svoje zakonske obveze objavljivanja povlaštenih informacija bez odgode, s obzirom da nema jasno definirane postupke, sustave i kontrole u vezi s objavom povlaštenih informacija. Između ostalog, u postupku nadzora, utvrđeno je, da izdavatelj nema usvojen interni akt ili proceduru kojim je propisan postupak utvrđivanja opravdanih interesa i odgode objavljivanja povlaštene informacije, da ne postoji dokumentiranje iste, da nisu definirane jasne linije odgovornosti i zaduženja u svezi odgode objavljivanja povlaštene informacije radi opravdanih interesa izdavatelja, te da kod tužitelja ne postoji mehanizam koji osobama koje povlaštenim informacijama raspoložu temeljem članstva u upravnim upravljačkim ili nadzornim tijelima tužitelja, odnosno temeljem svojeg pristupa povlaštenoj informaciji kroz obavljanje svojeg posla, profesije ili dužnosti, onemogućava neovlašteno otkriti, priopćiti, predati ili na drugi način učiniti povlaštenu informaciju dostupnu drugoj pravnoj ili fizičkoj osobi. Nadalje, u postupku nadzora je utvrđeno da ne postoji jasno definiran postupak kojim se propisuje na koji način Odnosi s investitorima i od koga organizacijska jedinica zaprima informacije o osobama koje treba staviti na popis upućenih osoba, kao što ne postoji poslovni proces koji obvezuje članove uprave i/ili izvršene direktore i/ili neku drugu organizacijsku jedinicu izdavatelja, da bez odgode obavijeste odnose s investitorima o svakoj promjeni u svezi popisa upućenih osoba. Tijekom neposredno nadzora utvrđeno je da tužitelj ne vodi evidencije povlaštenih informacija na propisanom obrascu, niti evidencije njihove distribucije, što je izravno protivno odredbama internog Pravilnika o zaštiti tajnih podataka, da internim aktima nisu propisane mjere kojima se sprječava pristup povlaštenim informacijama osobama koje iste ne trebaju za obavljanje svojih funkcija, da se na popisu upućenih osoba ne nalaze osobe - zaposlenici Y. kojima se informacije sukladno internim aktima tužitelja dostavljaju i na konzultacije, a nije ni jasno temeljem kojeg ovlaštenja, koje proizlazi iz odredbi ZTK-a, te osobe imaju pravo pristupa povlaštenim informacijama.

Imajući u vidu tako detaljno utvrđeno činjenično stanje, koje je konstatirano u navedenom zapisniku, a protiv kojeg je tužitelj podnio prigovor o obavljenom nadzoru, Sud nalazi da je Agencija pravilno postupila kada je tužitelju izrekla nadzorne mjere sukladno odredbi članka 480. stavka 7. Zakona o tržištu kapitala.

Naime, citiranim odredbom propisano je da neovisno od odredba iz stavka 6. ovog članka, Agencija može u svrhu provedbe nadzora nad primjenom odredbe članka 450. do 487. ovog Zakona nalagati primjerene mjere koje pridonose uspostavljanju zakonitog postupanja.

Obzirom da je tijekom upravnog postupka Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga kao nadležno tijelo u smislu odredbe članka 15. stavka 1. točke 3. i članka 8. stavka 1. i 4. Zakona o hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Narodne novine, broj 140/05.) utvrdila nepoštivanje zabrana i obveza iz članaka 450. do 487. Zakona o tržištu kapitala, a što tužitelj svojim tužbenim navodima nije doveo u sumnju, jer za svoje tvrdnje nije priložio valjane dokaze, to ovaj Sud ne dovodi u pitanje pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja, a time i pravilnost primjene mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, razlozi na kojima tužitelj temelji tužbu u ovom upravnom sporu ne dovode u sumnju zakonitost osporenog rješenja. Ovo stoga što je iz podatka sveza spisa razvidno da je temeljem nalaza obavljenog nadzora, a primjenom članka 480. stavak 7. ZTK-a Agencija ovlaštena nalagati primjerene

mjere koje pridonose uspostavljanju zakonitog postupanja, što čini u javnom interesu, odnosno interesu tržišta kapitala u Republici Hrvatskoj, daje Agencija detaljno u obrazloženju osporenog rješenja obrazložila svaku pojedinu mjeru za koju je dala valjano obrazložene i argumentirane dokaze, te su navedene činjenice i okolnosti koje su bile odlučne za izricanje mjera, a kako propisuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Osim toga, Agencija je u osporenom rješenju navela sve činjenice i okolnosti koje su bile odlučne za donošenje rješenja a koje je navela i u zapisniku o obavljenom nadzoru, koji je uredno dostavljen tužitelju, a tužitelj se na navedeno očitovao u cijelosti u prigovoru na zapisnik. Također, svi navodi iz podneska i prigovora na zapisnik uzeti su u obzir prilikom donošenja osporenog rješenja i izricanja mjera, a što je razvidno iz obrazloženja samog rješenja. U odnosu na tužbene navode da tužitelj nikad nije primio objašnjenje zašto je upravo on predmet nadzora, valja reći da nisu osnovani. Naime, tužitelj je o pokretanju postupka nadzora po službenoj dužnosti i predmetu nadzora sukladno odredbama Zakona o tržištu kapitala obaviješten dostavom obavijesti o postupku izvanrednog neposrednog nadzora u kojem je definiran predmet i razdoblje nadzora. Stoga ni navod tužitelja u tužbi, da tuženik nije dao obrazloženje zašto se u obavijesti primjenjuje iznimka iz članka 545. stavka 2. Zakona o tržištu kapitala, nije osnovan.

Kako, dakle, tužitelj u tužbi ne iznosi pravno relevantne razloge koji bi doveli u pitanje pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja, a time i pravilnost primjene mjerodavnog materijalnog prava, to Sud nije našao osnove osporeno rješenje ocijeniti nezakonitim.

Slijedom navedenog, trebalo temeljem odredbe članka 42. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91., 9/92. i 77/92.), a sukladno ovlaštenju iz članka 90. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) tužbu odbiti kao neosnovanu.

U Zagrebu 31. ožujka 2015.

Zapisničarka  
M. Z., v.r.

Predsjednica vijeća  
M. K., v.r.

Za točnost otpavka-ovlaštenu službenik

T. N.