

**Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-5362/2007-10 od 3. studenoga 2010.**

**Narodne novine br.: 12**

**28.01.2011.**

**UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

253

**PRESUDA**

Upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca Dubravke Markt kao predsjednice vijeća, Smiljana Mikuša i Lidije Rostaš-Beroš kao članova vijeća, te više sudske savjetnice Biserke Špoljar kao zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja VARTEKS d.d. Varaždin, zastupan po predsjedniku uprave Zoranu Koščecu, protiv rješenja tužene Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 430-01/2004-01/42, urbroj: 580-03-07-17-24 od 4. travnja 2007., radi dodjele državne potpore, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 3. studenoga 2010.

presudio je

I. Tužba se uvažava.

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 430-01/2004-01/42, urbroj: 580-03-07-17-24 od 4. travnja 2007.

II. Ova presuda objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženo je tijelo dalo suglasnosti na Odluke Vlade Republike Hrvatske koje sadrže državna jamstva, a predstavljaju državnu potporu za restrukturiranje tužitelja, kao što je utvrdilo posebne mjere i rokove za njihovo izvršenje prema Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, te je zabranilo tužitelju da prima bilo kakve državne potpore do 31. prosinca 2007., odnosno da primi državne potpore za restrukturiranje u razdoblju od 4. travnja 2007. do 4. travnja 2017. (deset godina).

Tužitelj osporava zakonitost rješenja tuženog tijela radi svih razloga propisanih odredbom članka 10. stavka 1. točke 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima. S obzirom na kompleksnost ovog predmeta smatra nužnim da se kao zainteresirane osobe uključe Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo financija Republike Hrvatske i Hrvatska banka za obnovu i razvitak. U bitnome navodi kako bi prestankom jamstva izdanog temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju državnog jamstva na koje je tuženo tijelo dalo suglasnost samo do 31. prosinca 2007., Hrvatska banka za obnovu i razvitak kao kreditor po taksativno navedenim Ugovorima o kreditima i njihovim dodacima ostala bez jamstva u iznosu od 50 milijuna kuna, kao instrumenta osiguranja po navedenim kreditnim ugovorima.

Štoviše, drži kako bi ga tada Hrvatska banka za obnovu i razvitak mogla pozvati na plaćanje po navedenim ugovorima o kreditu iz razloga što prestankom državnog jamstva kao korisnik kredita više ne udovoljava uvjetima iz navedenih ugovora, konkretno obvezi dostave i održavanja na snazi instrumenata osiguranja od kojih je jedno jamstvo Ministarstva financija Republike Hrvatske na iznos od 50 milijuna kuna uvećano za kamate. Dakle, smatra kako bi provedbom osporavanog rješenja za njega nastala nepopravljiva šteta i ogroman trošak. Zatim ističe kako tuženo tijelo propise Europske zajednice ne smije koristiti kao izvore prava budući u svezi istog postoje nepremostivi ustavni i zbiljski prijevori. U tom smislu ukazuje kako bi u konkretnom slučaju mogao u primijeni biti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice i njihovih država članica, te Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, dok kriteriji, standardi i instrumenti tumačenja Europske zajednice na koje se poziva tuženo tijelo, a nisu sadržani u tekstu tih međunarodnih sporazuma, niti su preuzeti i objavljeni u bilo kojem drugom hrvatskom zakonu ili propisu, ne mogu biti izvor prava. Uz navedeno napominje i zbiljske prijevore glede izravne primjene stranih izvora prava kao nepoznavanje stranog jezika, nemogućnost uvida u strani propis, nepoznavanje stranog pravnog sustava i neovlaštenost tijela Republike Hrvatske da donose odluke izravnom primjenom stranih propisa. Nadalje, navodi kako nije imao mogućnosti sudjelovanja niti očitovanja u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog rješenja, te isto smatra grubom povredom pravila postupka. Također drži kako je tuženo tijelo u potpunosti krivo protumačilo i primijenilo odredbe Zakona o državnim potporama, ne uvažavajući cilj i smisao koje se odredbama navedenih propisa o državnim potporama nastoji postići, za što u nastavku tužbe daje svoje opširno obrazloženje. Zatim ističe kako je tuženo tijelo osporavanim rješenjem pogrešno utvrdilo kako su krediti sklopljeni s Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak, krediti koji su sklopljeni pod povoljnijim uvjetima od tržišnih, te da stoga sadrže državne potpore, kao što je netočno utvrdilo iznose državnih potpora dodijeljenih putem navedenih kredita. Osim toga, napominje kako je tuženo tijelo na njegovu štetu, a za potrebe izračuna elemenata potpore, retroaktivno primijenilo Pravilnik o obliku i sadržaju, te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija državnih potpora. Naime, tvrdi kako se navedeni propis ne može primjenjivati na kredite koje je sklopio prije njegovog stupanja na snagu, dakle, prije 29. siječnja 2005. Slijedom navedenog, proizlazi da je tuženo tijelo pogrešno primijenilo navedeni način izračuna elemenata potpore za kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak odobrene tijekom 2003. i 2004. godine. Isto tako, napominje kako je tuženo tijelo osporavanim rješenjem navelo mjere koje moraju biti ispunjene kako bi se smanjili negativni učinci državnih potpora, a koje mjere nisu uopće utemeljene na propisima Republike hrvatske, niti se temelje na ispravno utvrđenom činjeničnom stanju, te zorno ukazuju kako je iz pogrešno utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja. Zaključno naglašava kako je tuženo tijelo osporavano rješenje koncipiralo na pogrešno i nepotpuno utvrđenim činjenicama, odnosno tezi kako je proces restrukturiranja započeo 2004. godine, te da traje do 31. prosinca 2007., pa navodeći te i druge razloge, predlaže Sudu da se tužbu uvaži i u cijelosti poništi osporavano rješenje.

Tuženo tijelo, u opširnom odgovoru na tužbu, smatra kako su razlozi tužbe u cijelosti neosnovani i bez valjanih argumenata. U bitnome navodi kako je osporavano rješenje doneseno na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja, izvođenjem pravilnog zaključka iz utvrđenih činjenica, te sukladno odredbama Zakona o državnim potporama i odredbama Uredbe o državnim potporama. Ostaje pri navodima iz obrazloženja osporavanog rješenja, te dodaje kako provedbom osporavanog rješenja za tužitelja ne bi nastala nepopravljiva šteta i ogroman trošak, obzirom na činjenicu da u tom slučaju ostali instrumenti osiguranja kojima su osigurani krediti sklopljeni s Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak (osim državnih

jamstava) banci nisu bili dovoljni, te je Hrvatska banka za obnovu i razvitak upravo zbog financijskih teškoća u kojima se tužitelj našao, kao dodatne instrumente osiguranja zatražio državna jamstva. Zatim ukazuje da je suglasnost na državna jamstva za kredite sklopljene između tužitelja i Hrvatske banke za obnovu i razvitak dana do 31. prosinca 2007., odnosno do završetka procesa restrukturiranja, jer nakon završenog procesa restrukturiranja državne potpore za restrukturiranje ne mogu dalje postojati, a u konkretnom slučaju to su državna jamstva u korist Hrvatske banke za obnovu i razvitak. Također smatra neosnovanim navod tužitelja da se nije smio koristiti propisima Europske zajednice kao izvorima prava. Naime, državne potpore određene Zakonom i Uredbom u cijelosti su utemeljene na pravnoj stečevini Europske unije. S obzirom da je tužitelj zahtjev za dodjelom državne potpore podnio 30. prosinca 2004., dakle u vrijeme važenja Smjernica Zajednice za državne potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama, to su u konkretnom slučaju i primijenjeni standardi i kriteriji za ocjenu državnih potpora za restrukturiranje koje proizlaze iz navedenih Smjernica iz 2004. godine. Glede navoda tužitelja o povredi pravila postupka, jer mu nije omogućeno da se očituje tijekom postupka, smatra kako su isti neosnovani. Naime, ističe posebnost upravnog postupka u kojem se odobrava, nadzire, te vrši povrat državnih potpora koje regulira Zakon o državnim potporama kao *lex specialis*. Temeljna značajka pokretanja postupka odobravanja državnih potpora proizlazi iz činjenice da niti u jednom slučaju postupak ne može pokrenuti sam poduzetnik, odnosno korisnik potpore već samo davatelj državne potpore ili tuženo tijelo po službenoj dužnosti. Stoga, prilikom pokretanja postupka, upravo davatelj, kao pokretač istog, odlučuje o poduzetniku za kojeg će podnijeti prijedlog akta o odobravanju, odnosno davanju pojedinačne potpore, te u istome navesti visinu i vrstu državne potpore. Osim toga, ističe kako je tužitelju dana mogućnost da se očituje o svim bitnim činjenicama i okolnostima za koje smatra da mogu pridonijeti rješavanju predmetne upravne stvari, a koje su utvrđene tijekom predmetnog postupka, i to pisanim putem u više navrata, pri čemu se poziva na obavijest od 30. studenoga 2005., te sastanke održane s tužiteljem u cilju pojašnjenja pojedinih dijelova Plana restrukturiranja (31. siječnja 2005., 12. siječnja i 3. veljače 2006.). Glede navoda tužbe koji se odnose na kredite Hrvatske banke za obnovu i razvitak sklopljene pod povoljnijim uvjetima od tržišnih, izračuna državne potpore kod državnih jamstava, te u odnosu na mjere koje moraju biti ispunjene tijekom procesa restrukturiranja, u cijelosti ostaje kod navoda iz obrazloženja osporavanog rješenja uz dodatna obrazloženja. Zaključno naglašava kako se državne potpore za restrukturiranje mogu odobriti isključivo poduzetnicima u financijskim teškoćama, pa navodeći te i druge razloge, predlaže Sudu da se tužbu odbije.

Tužba je osnovana.

Ocjenjujući zakonitost osporavanog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe, pri čemu, sukladno članku 40. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj: 53/91., 9/92. i 77/92.), sud nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da se osporavano rješenje ne može ocijeniti zakonitom.

Naime, opći uvjeti i pravila odobravanja, nadzor provedbe i povrata državnih potpora u svrhu očuvanja poduzetničke i tržišne slobode, osiguranja jednakoga pravnog položaja svih poduzetnika na tržištu, poticanja gospodarskoga napretka, socijalnoga blagostanja građana i brige za gospodarski razvoj i očuvanje okoliša svih područja Republike Hrvatske, te provedbe međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske uređena su Zakonom o državnim potporama (»Narodne novine«, broj: 47/03. i 60/04.).

Tako je rečenim Zakonom propisano da Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, rješenjem kao upravnim aktom: a) daje suglasnost na prijedlog akta kojim se namjerava odobriti ili dati

pojedinačna potpora; b) odbija davanje suglasnosti na prijedlog akta kojim se namjerava odobriti ili dati pojedinačna potpora; c) odbacuje zahtjev za davanje suglasnosti na prijedlog akta kojim se namjerava odobriti ili dati pojedinačna potpora; d) ukida suglasnost danu na prijedlog akta kojim se namjerava odobriti ili dati pojedinačna potpora i nalaže povrat sredstava korištenih na temelju odobrene ili dane pojedinačne potpore i e) obustavlja postupak (članak 9. stavak 2.).

Dakle, u upravnom postupku davanja suglasnosti na Odluke Vlade Republike Hrvatske, koje sadrže državna jamstva, a u konkretnom slučaju predstavljaju državnu potporu za restrukturiranje tužitelja, primjenjuju se postupovna pravila navedena Zakonom o državnim potporama, Uredbom o državnim potporama (»Narodne novine«, broj: 121/03. i 50/06.) i Zakonom o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj: 53/91. i 103/96. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

Prema odredbama članka 3. Zakona o općem upravnom postupku, u upravnim područjima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog Zakona. Po odredbama ovog zakona postupa se u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom. Prema odredbama članka 1. stavka 1. istog Zakona po ovom Zakonu dužni su postupati organi državne uprave i drugi državni organi, kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana odnosno pravnih osoba ili druge stranke. Prema stavku 2., po ovom Zakonu dužne su postupati i druge pravne osobe, kad u obavljanju javnih ovlasti rješavaju u upravnim stvarima. U ovom slučaju tuženo je tijelo zanemarilo temeljne odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Odredbama članka 49. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku, propisano je da je stranka osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Prema članku 50. stavku 1. istog Zakona stranka u upravnom postupku može biti svaka fizička i pravna osoba. Oспораваним rješenjem tuženo je tijelo, između ostalog, zabranilo tužitelju da prima bilo kakve državne potpore do 31. prosinca 2007., odnosno da primi državne potpore za restrukturiranje u razdoblju od 4. travnja 2007. do 4. travnja 2017. (deset godina).

Stoga ovdje valja ukazati kako je načelo saslušanja stranke jedno od osnovnih načela upravnog postupka. Prema odredbama članka 8. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku, prije donošenja rješenja stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja, dok se prema stavku 2. Zakona, rješenje može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom dopušteno. Postupak do donošenja rješenja uređen je u XI. glavi Zakona. Prema članku 135. Zakona, prije donošenja rješenja imaju se utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. To se može izvršiti u skraćenom postupku ili u posebnom ispitnom postupku. Skraćeni postupak nije predviđen Zakonom o državnim potporama, niti se ovdje radi o situaciji iz članka 141. Zakona o općem upravnom postupku kad se može donijeti rješenje u skraćenom postupku. Prema tome, u ovom slučaju bilo je potrebno prije donošenja rješenja provesti poseban ispitni postupak, a moguće i usmenu raspravu, s obzirom na tužiteljeve prigovore glede utvrđenog činjeničnog stanja (članak 142. i 149. Zakona o općem upravnom postupku).

Glede primjene prava valja reći da je odredbama članka 140. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj: 41/01. – pročišćeni tekst i 55/01. – ispravak), propisano da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, koji su na

snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Prema tome, mogao je biti u primjeni u ovom slučaju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice i njihovih država članica, te Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, dok kriteriji, standardi i instrumenti tumačenja Europske zajednice na koje se poziva tuženo tijelo a nisu sadržani u tekstu tih sporazuma, niti su preuzeti i objavljeni u bilo kojem drugom hrvatskom zakonu ili propisu, ne mogu biti izvor prava.

Trebalo je stoga tužbu uvažiti temeljem članka 39. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima i osporavano rješenje poništiti, s time da tuženo tijelo donese novo rješenje pridržavajući se prema članku 62. istog Zakona pravnog shvaćanja suda i njegovih primjedaba u pogledu postupka.

Objava presude u »Narodnim novinama« temelji se na odredbi članka 17. Zakona o državnim potporama.

Broj: Us-5362/2007-10

Zagreb, 3. studenoga 2010.

Predsjednica vijeća

**Dubravka Markt, v. r.**