



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-412/2016

Zagreb, 3. lipnja 2016.

113.
65/1
2 Ust-569/15
UPRAVNI SUD U RIJECI
PRIMLJENO
16 -06- 2016
dne 20

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Boris Miletić iz Pule, kojeg zastupa Goran Veljović, odvjetnik iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Goran Veljović, Siniša Borštner, Denis Jelenković, Merima Ibrahimović, Andrej Stanić, Ivana Bilić Komparić, Milena Veljović i Vladimir Veljović iz Pule, na sjednici održanoj 3. lipnja 2016. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

- presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1267/15-2 od 12. studenoga 2015.,
- presuda Upravnog suda u Rijeci broj: 2 Usl-569/15-11 od 9. lipnja 2015. i
- odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: 711-I-521-P-48-14/15-07-4 od 4. ožujka 2015.

III. Predmet se vraća Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa na ponovni postupak.

IV. Ova odluka objavit će se "Narodnim novinama".

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je Boris Miletić iz Pule (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Goran Veljović, odvjetnik iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Goran Veljović, Siniša Borštner, Denis Jelenković, Merima Ibrahimović, Andrej Stanić, Ivana Bilić Komparić, Milena Veljović i Vladimir Veljović iz Pule.

2. Ustavna tužba podnesena je u povodu navodnih povreda ustavnih prava podnositelja koje su učinjene sljedećim pojedinačnim aktima:

- presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: UsŽ-1267/15-2 od 12. studenoga 2015. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda),

- presudom Upravnog suda u Rijeci broj: 2 Usl-569/15-11 od 9. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda) i

- odlukom Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa broj: 711-I-521-P-48-14/15-07-4 od 4. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: odluka Povjerenstva).

Odlukom Povjerenstva utvrđeno je da je podnositelj počinio povredu članka 14. stavka 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 26/11., 12/12. i 126/12. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2414/2011 i dr.; u daljnjem tekstu: ZoSSI:26/11-126/12) te je kažnjen novčanom kaznom.

3. Podnositelj smatra da mu je osporenim pojedinačnim aktima povrijeđeno više ustavnih prava zajamčenih člankom 29. stavkom 1., člankom 19. stavkom 2. zasebno i zajedno s člankom 3., te člankom 35. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), kao i člankom 6. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

4. Na temelju članaka 69. alineje 3. i 70. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), za potrebe ustavnosudskog postupka zatražen je i zaprimljen spis Upravnog suda u Rijeci broj: 2 Usl-569/15.

5. Za ovaj predmet mjerodavne su odredbe sljedećih zakona:

- Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine" broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.), koji je bio na snazi od 24. listopada 2003. do 10. ožujka 2011. U ovoj se odluci za taj zakon koristi skraćena oznaka ZoSSIJD:163/03-92/10;

- Zakon o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 26/11., 12/12., 126/12. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2414/2011 i dr. i 57/15.), koji je stupio na snagu 10. ožujka 2011. U ovoj se odluci za taj zakon koristi skraćena oznaka ZoSSI:26/11-57/15.

5.1. Ako se u odluci upućuje na zakonske odredbe koje su bile na snazi u određenom razdoblju važenja pojedinog zakona, posljednji podatak o broju "Narodnih novina" u skraćenoj oznaci mijenja se ovisno o relevantnom zakonodavnom razdoblju o kojem je riječ.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

1) Podnositeljev status dužnosnika

6. Podnositelj je izabran za gradonačelnika - predsjednika Gradskog poglavarstva Grada Pule na 12. sjednici Gradskog vijeća Grada Pule 29. lipnja 2006. Dužnost gradonačelnika Grada Pule-Pola obnaša neprekidno u tri mandata (2006., 2009. i 2013. godine). Aktivni mandat gradonačelnika Pule obnaša od 7. lipnja 2013.

Od 11. siječnja 2008. do 28. listopada 2011. podnositelj je bio zastupnik u 6. sazivu Hrvatskog sabora. Ponovo je izabran za zastupnika u 8. sazivu Hrvatskog sabora, a mandat mu je počeo teći 28. prosinca 2015.

7. "Dužnosnici" u smislu članka 2. stavka 1. alineja 3. i 32. ZoSSIJ-a:163/03-141/06, a zatim i članka 3. stavka 1. točaka 3. i 43. ZoSSI-ja:26/11-126/12, bili su i zastupnici u Hrvatskom saboru i gradonačelnici.

Podnositelj je imao status dužnosnika po osnovi obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Pule od 29. lipnja 2006. do 10. siječnja 2008., te od 29. listopada 2011. do 27. prosinca 2015.

Podnositelj je imao status dužnosnika po osnovi obnašanja dvaju dužnosti (i gradonačelnika Grada Pule i zastupnika u Hrvatskom saboru) od 11. siječnja 2008. do 28. listopada 2011., te od 28. prosinca 2015. do danas.

2) Članstvo podnositelja u Nadzornom odboru Brijuni Rivijera d.o.o.

8. Trgovačko društvo BRIJUNI RIVIJERA d.o.o. Fažana/Pula (u daljnjem tekstu: društvo Brijuni) osnovale su 6. veljače 2007. Vlada Republike Hrvatske i Istarska županija (u omjeru 67% : 33% udjela u ukupnom temeljnom kapitalu društva). Nadzorni odbor društva Brijuni (u daljnjem tekstu: NO Brijuni) sastoji se od pet (5) članova čiji mandat traje četiri (4) godine, bez ograničenja broja mandata. Skupština društva Brijuni bira tri (3) člana nadzornog odbora na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, a dva (2) člana na prijedlog Poglavarstva Istarske županije (http://www.brijunirivijera.hr/dokumenti/Drustveni_ugovor.pdf).

9. Poglavarstvo Istarske županije donijelo je na sjednici održanoj 18. rujna 2007. Zaključak o predlaganju člana Nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni rivijera d.o.o. ("Službene novine Istarske županije" broj 12/07., str. 647.). Tim je zaključkom Poglavarstvo predložilo da za člana NO Brijuni imenuje podnositelja, gradonačelnika Grada Pule. Podnositelj je imenovan za člana NO Brijuni na četvrtoj sjednici Skupštine društva Brijuni održanoj 16. listopada 2007.

Prema Izvješću Državnog ureda za reviziju, Područnog ureda Pazin o obavljenoj reviziji poslovanja društva Brijuni Rivijera d.o.o., Pazin, svibanj 2013. (u daljnjem tekstu: Izvješće Državne revizije), podnositelju je mandat člana NO Brijuni započeo teći 21. veljače 2008., a istekao je 21. veljače 2012. (str. 18. izvješća).

10. U Izvješću Državne revizije također je navedeno da su do 2012. godine članovi NO Brijuni bili (str. 18.):

Branko Bačić predsjednik od 8. srpnja 2010. do 17. rujna 2012.
Ivan Jakovčić zamjenik od 20. ožujka 2008. do 20. ožujka 2012.
Damir Bajs član od 21. veljače 2008. do 21. veljače 2012.
Boris Miletić član od 21. veljače 2008. do 21. veljače 2012.
Jerko Rošin član od 29. kolovoza 2008. do 29. kolovoza 2012.

Ivan Jakovčić i Boris Miletić bili su u NO Brijuni predstavnici Istarske župar ostala trojica članova predstavnici Vlade Republike Hrvatske. Prije imena Branka Bačića 2010. godine, članica NO Brijuni bila je Bianca Matković.

11. Svoj trojici članova NO Brijuni koji su bili predstavnici Vlade Rep Hrvatske (Branku Bačiću, Damiru Bajsu i Jerku Rošinu) mandat je istekao, od prestao 2012. godine. Vlada Republike Hrvatske predložila je u kolovozu godine imenovanje trojice novih članova NO Brijuni (Jadranka Čengija Šarić, Hercega i Bernarda Zenzerovića) koje je Skupština društva Brijuni imenoval rujna 2012.

Iz podataka sadržanih u Izvješću Državne revizije proizlazilo bi da je Skup društva Brijuni ponovo imenovala Borisa Miletića i Ivana Jakovčića za članov Brijuni, tako da su od rujna, odnosno listopada 2012. godine NO Brijuni činil 18.):

Bernard Zenzerović predsjednik od 22. listopada 2012.

Boris Miletić zamjenik od 22. listopada 2012.

Jadranka Čengija Šarić član od 17. rujna 2012.

Mirko Herceg član od 17. rujna 2012.

Ivan Jakovčić član od 17. rujna 2012.

12. Dvojica članova NO društva Brijuni, koji su predstavljali Istarsku županiju osnivača, na dan donošenja ove odluke više nisu članovi tog odbora, kako slijed

- župan Istarske županije donio je 20. kolovoza 2013. Odluku o prijedlogu za o dosadašnjeg i imenovanju novog člana Nadzornog odbora trgovačkog društva E Rivijera d.o.o. ("Službene novine Istarske županije" broj 12/13., str. 622.). To odlukom predloženo Skupštini Društva da opozove dotadašnjeg člana NO E Ivana Jakovčića jer mu je prestao mandat župana Istarske županije;

- župan Istarske županije donio je 9. srpnja 2014. Odluku o predlaganju Nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o. ("Službene n Istarske županije" broj 15/14., str. 788.). Tom je odlukom utvrđeno "da je Boris M dana 09. lipnja 2014. godine podnio ostavku na članstvo u Nadzornom o trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o." (članak 1.) te je Skupštini društva E predložen novi član NO Brijuni (članak 2.).

3) Primjena pravila o sukobu interesa na podnositeljev slučaj (20 2011. godina)

13. Kada je podnositelju počeo teći prvi mandat člana NO Brijuni (21. ve 2008.), podnositelj je obnašao i dužnost gradonačelnika i dužnost zastupni Hrvatskom saboru.

U to je vrijeme bio na snazi ZoSSIJ:163/03-141/06. Sve do dana prestanka va: tog zakona (10. ožujka 2011.) podnositelj je neprekidno obnašao obje te dužnosti

a) *Trgovačka društva od posebnog interesa za državu*

14. Kada je podnositelju počeo teći prvi mandat člana NO Brijuni (21. veljače 2008.) mjerodavne odredbe članka 11. ZoSSIJJ-a:163/03-141/06 su glasile:

"Članak 11.

(...)

(5) Dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora trgovačkih društava.

(6) Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su od posebnoga državnog interesa, ali bez prava na ikakvu naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova. Hrvatski sabor utvrđuje popis trgovačkih društava od posebnoga državnog interesa, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

(...)"

14.1. Obveza Hrvatskog sabora da utvrdi popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa bila je propisana još člankom 11. stavkom 6. ZoSSIJJ-a:163/03, koji je stupio na snagu 24. listopada 2003. Međutim, zakonodavac nikada nije odredio rok za donošenje tog popisa, tako da je prvi takav popis donesen tek krajem 2009. godine (v. točku 16. obrazloženja ove odluke).

U međuvremenu, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine" broj 94/04.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSSIJJ:94/04), koji je stupio na snagu 20. srpnja 2004., bilo je propisano:

"Članak 15.

Dok Hrvatski sabor ne utvrdi popis trgovačkih društava od posebnoga državnog interesa, dužnosnici mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu ili u kojima država ima većinski udjel, ali bez prava na ikakvu naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova."

15. U svibnju 2008. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine" broj 60 od 28. svibnja 2008.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSSIJJ:60/08). Člankom 3. tog zakona, koji je stupio na snagu 1. rujna 2008., bio je izmijenjen članak 11. stavak 6. ZoSSIJJ-a:163/03-141/06, tako da je sada glasilo:

"Članak 3.

U članku 11. stavak 6. mijenja se i glasi:

'(6) Iznimno dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva (2) nadzorna odbora trgovačkih društava, ... koji su od posebnoga državnog interesa, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član nadzornog odbora trgovačkog društva ... po položaju. Za članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava ... dužnosnik nema pravo na ikakvu naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova. Hrvatski sabor utvrđuje popis trgovačkih društava od posebnoga državnog interesa, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske."

16. Hrvatski sabor je na sjednici 30. listopada 2009. donio prvu Odluku o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa ("Narodne novine" broj 132 od 4.

studenoga 2009.; u daljnjem tekstu: Odluka3222:132/09). Odluka je stupila na snagu danom objave u "Narodnim novinama". Pod točkom 17. tog popisa društvo Brijuni bilo je navedeno kao trgovačko društvo od posebnog državnog interesa.

17. Daljnje promjene nastupile su donošenjem Zakona o izmjenama i dopunam Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ("Narodne novine" broj 92 od 24. srpnja 2010.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSSiJD:92/10), koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2010. Člancima 4. i 5., te prijelaznim odredbama tog zakona bilo je propisano:

"Članak 4.

U članku 11. iza stavka 3. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:

(...)

Dosadašnji stavak 4. postaje stavak 5.

Dosadašnji stavak 5. koji postaje stavak 6. mijenja se i glasi:

'(6) Dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih, odnosno upravnih odbora trgovačkih društava, ...'

Dosadašnji stavak 6. koji postaje stavak 7. mijenja se i glasi:

'(7) Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa, ...'

Dosadašnji stavci 7., 8. i 9. postaju stavci 8., 9. i 10.

Članak 5.

Iza članka 11. dodaje se članak 11.a koji glasi:

'Članak 11.a

(1) Članove nadzornih, odnosno upravnih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, predlaže glavnoj skupštini odnosno skupštini društva Vlada Republike Hrvatske, na temelju prethodno provedenog javnog natječaja.

(2) Način provedbe javnog natječaja i uvjete za članove nadzornih odnosno upravnih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele propisuje uredbom Vlada Republike Hrvatske."

"PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 11.

Vlada Republike Hrvatske će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona podnijeti Hrvatskom saboru prijedlog za utvrđivanje popisa pravnih osoba od posebnog državnog interesa, iz članka 4. ovoga Zakona.

Članak 12.

Uredbu iz članka 5. stavka 2. ovoga Zakona Vlada Republike Hrvatske donijet će u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 13.

Dužnosnici koji su članovi nadzornih odbora trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, prema Odluci o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa ('Narodne novine', br. 132/09.), te trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nastavljaju obavljati dužnost člana nadzornog odbora do imenovanja članova nadzornih odbora na temelju provedenog javnog natječaja."

18. Prema citiranim zakonskim odredbama, od 1. kolovoza 2010. bila je na snazi beziznimna zakonska zabrana imenovanja dužnosnika za članove nadzornih odbora trgovačkih društava, uz propisani prijelazni režim za osobe koje su na dan stupanja na snagu ZIDZoSSIJD-a:92/10 bile zatečene u članstvu nadzornih odbora trgovačkih društava (u daljnjem tekstu: zatečeni dužnosnici - članovi NO-a). Ti su zatečeni dužnosnici - članovi NO nastavili obavljati dužnost članova nadzornih odbora "do imenovanja članova nadzornih odbora na temelju provedenog javnog natječaja".

19. Na temelju članka 4. Uredbe o načinu provedbe javnog natječaja i uvjetima za članove nadzornih, odnosno upravnih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (klasa: 305-01/10-01/01, urbroj: 5030109-10-1 od 4. kolovoza 2010., "Narodne novine" broj 95/10.) i Zaključka Vlade Republike Hrvatske (klasa: 305-01/10-01/01, urbroj: 5030109-10-3 od 4. kolovoza 2010.), Ministarstvo turizma raspisalo je javni natječaj (klasa: 024-08/10-04/2, urbroj: 529-02-10-1 od 16. IX. 2010. -1787, "Narodne novine" - oglasni dio, broj 109/10.) za tri (3) člana/ice NO Brijuni koji su u tom odboru predstavljali Vladu Republike Hrvatske.

Međutim, čini se da taj natječaj nikada nije realiziran, jer su dva dotadašnja "Vladina" člana NO Brijuni, imenovana 2008., ostala na svojim dužnostima do kraja mandata (to jest do 2012.), a trećem "Vladinom" članu koji je imenovan 8. srpnja 2010. mandat je također prestao tek 17. rujna 2012.

20. Konačno, na temelju članka 11. ZIDZoSSIJD-a:92/10, Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskom saboru Prijedlog odluke o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (akt klase 305-01/10-01/03, ur.broja 5030109-10-3 od 9. prosinca 2010.).

Na toj osnovi, Hrvatski sabor je na sjednici 15. prosinca 2010. donio Odluku o Popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa ("Narodne novine" broj 144 od 22. prosinca 2010.; u daljnjem tekstu: Odluka3629:144/10). Stupanjem na snagu te odluke prestala je važiti Odluka3222:132/09-56/10.

20.1. I u Odluci3629:144/10 društvo Brijuni zadržalo je status društva od posebnog državnog interesa. Naime, u popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa, koji je sastavni dio te odluke, pod točkom 7. odjeljka "Trgovačka društva" bilo je navedeno: "7. BRIJUNI RIVIJERA d.o.o. FAŽANA".

Odluka3629:144/10 nakon toga je više puta mijenjana i dopunjavana ("Narodne novine" broj 16/14., 55/15. i 105/15.), ali te izmjene nisu utjecale na status društva Brijuni kao pravne osobe od posebnog državnog interesa.

b) Trgovačka društva od posebnog interesa za općinu ili grad, odnosno županiju

21. Člankom 7. ZIDZoSSIJD-a:94/04, koji je stupio na snagu 20. srpnja 2004., bio je dopunjen stavak 11. ZoSSIJD-a:163/03 novim stavkom 7., kako slijedi:

"Članak 7.

U članku 11. ...

(...)

Iza stavka 6. dodaje se novi stavak 7. koji glasi:

'(7) Dužnosnici koji obnašaju dužnost u jedinici lokalne, odnosno po (regionalne) samouprave mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ili u kojima te jedinice imaju udjele, a od posebnog su interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ali bez prava na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova. Predstavnički odbori jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave utvrđuje trgovačkih društava od posebnog interesa za tu jedinicu na području poglavarstva.'

Dosadašnji stavci 7. i 8. postaju stavci 8. i 9."

Navedena odredba nakon toga nije ni mijenjana ni dopunjavana, osim što je članak 4. ZIDZoSSIJ-a:92/10, koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2010., stavak 7. i 11. postao stavak 8.

Drugim riječima, ta je odredba bila na snazi kontinuirano od 20. srpnja 2004. do 10. ožujka 2011. (kada je stupio na snagu novi ZoSSI:26/11).

22. Gradsko vijeće Grada Pule na sjednici održanoj 1. srpnja 2011. donijelo je Odluku o popisu pravnih osoba od posebnog interesa za Grad Pula-Pola ("Službene novine Grada Pule" broj 6/11., str. 286.-287.). U članku 2. točki 35. utvrđeno je da društvo Brijuni Rivijera d.o.o. Pula "pravna osoba od posebnog interesa za Grad Pula-Pola u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa".

Županijska skupština Istarske županije na sjednici održanoj 10. listopada 2011. donijela je Odluku o utvrđivanju popisa pravnih osoba od posebnog interesa za Istarsku županiju ("Službene novine Istarske županije" broj 12/11., str. 794-795). U članku 3. točki 8. utvrđeno je da je društvo Brijuni Rivijera d.o.o. Pula od posebnog interesa za Istarsku županiju.

4) Primjena pravila o sukobu interesa na podnositeljev slučaj (2014. godine)

23. ZoSSI:26/11 stupio je na snagu 10. ožujka 2011. Članak 14. stavak 1. i članak 15. ZoSSI-ja:26/11 su glasili:

"Članak 14.

(1) Dužnosnici ne mogu biti članovi ... nadzornih odbora trgovačkih društava ...
(...)

Članak 15.

(1) Članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva Vlada Republike Hrvatske, temelju prethodno provedenog javnog natječaja.

(2) Način provedbe javnog natječaja i uvjete za članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) propisuje uredbom Vlada Republike Hrvatske.

(3) Članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele

u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave, na temelju prethodno provedenog javnog natječaja.

(4) Način provedbe javnog natječaja i uvjete za članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) propisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave."

24. ZoSSI:26/11 nije uredio prijelazni zakonodavni režim za zatečene dužnosnike - članove NO. S druge strane, nije predviđen ni prestanak mandata zatečenih dužnosnika - članova NO prije isteka njihovih mandata. Konačno, nisu propisani ni rokovi za izvršenje obveza Vlade Republike Hrvatske, odnosno predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vezani uz normativno uređenje i provedbu javnih natječaja, predviđeni člankom 15. ZoSSI-ja:26/11.

25. Zakonske obveze vezane uz normativno uređenje i provedbu javnih natječaja, koje su na temelju članka 15. ZoSSI-ja:26/11 uvedene 10. ožujka 2011., ukinute su već 26. siječnja 2012.

Naime, u siječnju 2012. Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskom saboru Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, s Konačnim prijedlogom zakona za hitni postupak klasa: 023-03/12-01/08, ur.broj: 5030109-12-1 od 19. siječnja 2012. (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 23/12). Temeljni cilj izmjena ZoSSI-ja:26/11 bilo je ukidanje instituta javnog natječaja za članove nadzornih i drugih odbora i tijela trgovačkih društava.

26. Zakon o izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Narodne novine" broj 12/12.; u daljnjem tekstu: ZIZoSSI:12/12) stupio je na snagu 26. siječnja 2012. Osim ukidanja instituta javnog natječaja, tim je zakonom djelomično ispravljen zakonodavni propust učinjen ZoSSI-jem:26/11 (propuštanje uređenja prijelaznog zakonodavnog režima za zatečene dužnosnike - članove NO). Mjerodavne odredbe ZIZoSSI-ja:12/12 su glasile:

"Članak 2.

U članku 15. stavku 1. iza riječi: 'Hrvatske' umjesto zareza stavlja se točka, a riječi: 'na temelju prethodno provedenog javnog natječaja' brišu se.

Stavak 2. briše se.

U dosadašnjem stavku 3., koji postaje stavak 2., iza riječi: 'predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave' umjesto zareza stavlja se točka, a riječi: 'na temelju prethodno provedenog javnog natječaja' brišu se.

Stavak 4. briše se.

Članak 3.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Uredba o načinu provedbe javnog natječaja i uvjetima za članove nadzornih, odnosno upravnih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele ('Narodne novine', br. 95/10.).

Članak 4.

Članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samo ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva), imenovani na prijedlog Republike Hrvatske, odnosno predstavničkog tijela jedinice lokalne i po (regionalne) samouprave na temelju prethodno provedenog javnog natj nastavlja s radom do imenovanja novih članova sukladno odredbama Zakona."

27. Na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 (10. ožujka 2011.), sv zatečenih članova NO Brijuni (v. točku 10. obrazloženja ove odluke) bili su dužr u smislu tog zakona, bilo u svojstvu zastupnika u Hrvatskom saboru, mi župana ili gradonačelnika. Budući da im je mandat bio u tijeku, svi su na obnašati svoju dužnost člana NO Brijuni, neovisno o tome jesu li bili preds Vlade Republike Hrvatske ili Istarske županije.

U razdoblju u kojemu je postojala zakonska obveza raspisivanja javnog natje smislu članka 15. ZoSSI-ja:26/11 (10. ožujka 2011. - 26. siječnja 2012.) ni Rep Hrvatska ni Istarska županija nisu donijele potrebne pravne akte (uredbu, od odluku) niti su raspisale javne natječaje za osobe koje će Skupštini društva i predložiti za članove NO Brijuni.

Štoviše, nakon što je na snagu stupio ZIZoSSI:12/12 (26. siječnja 2012.), ni Republike Hrvatske ni Istarska županija nisu predložile Skupštini društva Brijuni članove NO Brijuni sve do rujna, odnosno listopada te godine.

Sukladno tome, u cijelom tom razdoblju (2011. - 2012. godine) dužnost članov Brijuni obavljali su i dalje zatečeni dužnosnici. Četvorica od njih, uklju podnositelja, tu su dužnost obavljali sve do redovnog isteka mandata.

28. Konkretno, podnositelju je mandat člana NO Brijuni istekao 21. veljače . U to vrijeme podnositelj više nije bio zastupnik u Hrvatskom saboru, nego je ob samo dužnost gradonačelnika Grada Pule.

Od isteka mandata 21. veljače 2012. do 22. listopada 2012., kada je podnos započeo novi mandat u NO Brijuni (u statusu zamjenika predsjednika tog odk mjesto člana NO-a iz reda predstavnika Istarske županije bilo je ispražnjeno.

29. U vrijeme ponovnog započinjanja dužnosti člana (zamjenika predsjednika Brijuni bio je na snazi ZoSSI:26/11-12/12, koji više nije predviđao obvezu prov javnog natječaja za članove nadzornih odbora trgovačkih društava. Članak ZoSSI-ja:26/11-12/12 je propisivao:

"Članak 15.

(1) Članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u k Republika Hrvatska ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva) pre glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva Vlada Republike Hrvatske.

(2) Članove upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava u k jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima dionice ili u u vlasništvu (kapitalu društva) predlaže glavnoj skupštini, odnosno skup

društva predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave."

III. PREGLED PROVEDENIH POSTUPAKA I DONESENIH PRAVNIH AKATA

1) Mišljenje Povjerenstva o postojanju sukoba interesa dano na zahtjev podnositelja

30. Članak 6. ZoSSI-ja:26/11-126/12 glasi:

"POSTUPANJE DUŽNOSNIKA U DVOJBI O POSTOJANJU SUKOB INTERESA

Članak 6.

(1) U slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

(2) Povjerenstvo će najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva dati obrazloženo mišljenje na zahtjev dužnosnika.

(3) U procjeni postojanja sukoba interesa posebno će se voditi računa o prirodi dužnosti koju dužnosnik obavlja.

(4) Nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost dužnosnik je dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes. U slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa."

31. Podnositelj je 30. travnja 2014. zatražio od Povjerenstva mišljenje o tome predstavlja li njegovo članstvo u NO Brijuni povredu odredaba ZoSSI-ja:26/11-126/12. U mišljenju je između ostaloga navedeno:

"Trgovačko društvo Brijuni rivijera d.o.o., čiji su osnivači Republika Hrvatska (67% udjela) i Istarska županija (33%), Odlukom Hrvatskog sabora nalazi se na popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine RH br. 144/10 i 16/14). Navedeni popis je i dalje važeći sukladno prijelaznim i završnim odredbama Zakona (čl. 56.).

Odlukom Vlade RH o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku od 26. rujna 2013. godine, tvrtka Brijuni rivijera d.o.o. Pula je proglašena trgovačkim društvom od posebnog interesa u kojem Republika Hrvatska ima većinski udio.

Gradsko vijeće Grada Pule je svojom Odlukom od 01. srpnja 2011. godine (u prilogu) utvrdilo, također, tvrtku Brijuni rivijera d.o.o., pravnom osobom od posebnog interesa za Grad Pula-Pola.

Slijedom svega navedenog, molim mišljenje da li moje članstvo u nadzornom odboru Brijuni rivijere d.o.o. Pula, dok istovremeno obavljam dužnost gradonačelnika, *bez primanja naknade*, predstavlja povredu odredbi Zakona sprječavanju sukoba interesa."

32. Povjerenstvo je na 55. sjednici održanoj 29. svibnja 2014. donijelo mišljenje broj: M-64/14 u kojem je utvrdilo da "na temelju članka 14. stavka 1. ZSSI-a dužnosnik Boris Miletić, ne može istovremeno uz obnašanje dužnosti gradonačelnika

Grada Pule - Pola obavljati funkciju zamjenika predsjednika nadzornog odbora rivijskog d.o.o., Pula".

Nakon iznošenja relevantnih podataka o zakonskom i podzakonskom okviru, s podnositelja kao dužnosnika, te o sadržaju njegovog zahtjeva, u obrazloženju akta Povjerenstvo je dalo ocjenu da "dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih nadzornih odbora u trgovačkim društvima neovisno o tome je li trgovačko društvo proglašeno pravnom osobom od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku ili je lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave", zaključujući:

"... obveze koje proizlaze iz članka 14. ZSSI-a obvezuju dužnost dana stupanja na dužnost i traju 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti, stoga gradonačelnik Grada Pule - Pola niti za vrijeme obnašanja navedene dužnosti, niti 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja navedene dužnosti ne može biti član nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni d.o.o. Pula."

33. Kao što je prethodno navedeno, podnositelj je odmah nakon zaprimanja mišljenja Povjerenstva dao ostavku na članstvo u NO Brijuni s danom 9. lipnja (v. točku 12. alineju 2. obrazloženja ove odluke).

2) Pokretanje postupka protiv podnositelja

34. Na istoj 55. sjednici na kojoj je donijelo mišljenje, ali sada s naznakom sjednica održana 28. svibnja 2014. (u mišljenju je navedeno da je sjednica održana 29. svibnja 2014.), Povjerenstvo je pokrenulo postupak za odlučivanje o sukobu interesa protiv podnositelja zbog moguće povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a. Povreda proizlazi, kako je navedeno, iz istovremenog obnašanja dužnosti gradonačelnika Grada Pule i funkcije člana NO Brijuni.

Postupak za odlučivanje o sukobu interesa pokrenut je odlukom Povjerenstva SI- 48/14 od 28. svibnja 2014.

Na tu je odluku podnositelj dostavio Povjerenstvu pisano očitovanje 27. lipnja 2014.

3) Osporena odluka Povjerenstva

35. Na 86. sjednici održanoj 4. ožujka 2015. Povjerenstvo je donijelo osporenu odluku, izreka koje glasi:

"1. Istovremenim obnašanjem dužnosti gradonačelnika Grada Pule - obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora trgovačkog društva BR RIVIJSKOG d.o.o., dužnosnik Boris Miletić počinio je povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a.

2. Za povredu ZSSI-a, opisanu pod točkom 1. ove izreke, dužnosnik izriče sankciju iz članka 42. stavka 1. podstavka 2. ZSSI-a, obustava isplate neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn, koja će trajati 4 mjeseca i izvršit će se u 4 jednaka uzastopna mjesečna obroka, svaki u pojedina iznosu od 1.000,00 kn."

101
61/11

36. Nakon iznošenja relevantnih podataka o tijeku dotadašnjeg postupka, mjerodavnom zakonskom i podzakonskom okviru i statusu podnositelja kao dužnosnika, u obrazloženju odluke dane su dvije ocjene Povjerenstva relevantne za ovaj ustavnosudski postupak.

Prvo, Povjerenstvo je utvrdilo da "... na temelju Odluke Hrvatskog sabora ('Narodne novine', br. 132/09.) te prijelaznih i završnih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti ('Narodne novine', br. 92/10.), članstvo dužnosnika u nadzornom odboru predmetnog trgovačkog društva nije bilo protivno propisima kojima se uređuju pitanja sukoba interesa."

Drugim riječima, Povjerenstvo je ocijenilo zakonitim članstvo podnositelja u NO Brijuni do stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 (to jest do 10. ožujka 2011.).

Drugo, Povjerenstvo je u osporenoj odluci višekratno ponovilo sljedeće (i jedino pravno relevantno) stajalište:

"... stupanjem na snagu ZSSI-a, zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava propisana je beziznimno."

"Povjerenstvo tumači da se zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava propisana člankom 14. stavkom 2. ZSSI-a primjenjuje beziznimno odnosno bez obzira da li je trgovačko društvo proglašeno pravnom osobom od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku ili jedinicu lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave."

"... nakon stupanja ZSSI-a na snagu, ... u odnosu na zabranu članstva dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava nikakve iznimke više nisu dopuštene nit moguće neovisno o tome da li je trgovačko društvo utvrđeno pravnom osobom od posebnog interesa."

Na kraju je dano zaključno utvrđenje Povjerenstva, kako slijedi:

"Na temelju zaprimljenog očitovanja i dokumentacije, Povjerenstvo je u provedenom postupku nedvojbeno utvrdilo da je dužnosnik istovremeno uz obnašanje dužnosti gradonačelnika Grada Pule - Pola obavljao funkciju člana Nadzornog odbora trgovačkog društva BRIJUNI RIVIJERA d.o.o., čime je u razdoblju od stupanja ZSSI-a na snagu odnosno od ožujka 2011. g. do lipnja 2014. g. počinio povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a."

37. Za obrazloženje točke II. izreke osporene odluke Povjerenstva (koja se odnosi na kaznu) v. točku 52. obrazloženja ove odluke.

4) Tužba podnositelja i upravni spor pred Upravnim sudom u Rijeci

38. Podnositelj je protiv odluke Povjerenstva podnio tužbu Upravnom sudu u Rijeci.

39. Povjerenstvo je dostavilo Upravnom sudu u Rijeci opsežan odgovor na podnositeljevu tužbu aktom broj: 711-I-801-P-48-14/15-11-1 od 4. svibnja 2015. Taj

odgovor bio je znatno opširniji od obrazloženja same osporene odluke. Sadržav sve što sadržava i osporena odluka, ali i niz drugih stajališta i tvrdnji tuženog koji u odluci nisu bili sadržani. Neki od njih navode se na odgovarajućim mjesti obrazloženju ove odluke.

40. Rasprava na Upravnom sudu u Rijeci održana je 9. lipnja 2015. Na njoj bili prisutni ni tužitelj ni tuženi.

Na toj je raspravi Upravni sud u Rijeci odbio prijedlog tužitelja da bude saslušar stranka "uzevši u obzir da izvođenje tog dokaza nije nužno za rješavanje spora". Na toj je raspravi nadležni sud donio i objavio osporenu presudu.

41. Upravni sud u Rijeci odbio je podnositeljev tužbeni zahtjev za poniš osporene odluke Povjerenstva utvrđujući da je odluka zakonita jer je riječ o "stri odredbi ZoSSI-ja:26/11-126/12:

"Među striktnim normama ZSSI su i one kojima su dužnosnicima izrij postavljene određene zabrane i ograničenja (npr. čl. 7. i čl. 14). Objekt postojanje spomenutih ponašanja i situacija zakonodavac je, dakle, impera vezao uz postojanje sukoba interesa, neovisno o subjektivnim elem pojedinog slučaja, pa u odnosu na slučajeve obuhvaćene takvim normama potrebno niti dopušteno dodatno ocjenjivati nalazi li se dužnosnik u su interesa, neovisno o razlozima kojima pojedini dužnosnik nastoji relativizirati od imperativnih zakonskih odredbi.

U takve norme pripada i članak 14. ZSSI, kojim je propisano, izi ostalog, da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih oc trgovačkih društava, ... (st. 1.) (...)

(...) Neovisno o tehnici pravne interpretacije koja se primijeni, stipulirana odredba, sagledana u kontekstu cjelovitoga normativnog sustava i njegovih prethodno iznesenih bitnih obilježja, ne ostavlja prostor za tuma prema kojem bi navedena norma dopuštala članstvo dužnosnika u nadzo odboru trgovačkog društva.

Nadalje, tuženik je u odgovoru na tužbu iznio pravno utemeljene ra zbog kojih su neosnovani tužbeni navodi vezani za (ne)postojanje prop obveze dužnosnika da podnese ostavku u slučaju otkrivanja okolnosti pro normama ZSSI, navodnu nemogućnost podnošenja ostavke prije odgovara odluka drugih tijela trgovačkog društva, okolnost da ga Vlada Republike Hrv nije opozvala iz članstva predmetnoga Nadzornog odbora, te za okolno odredbama ZSSI nije propisan postupak usklađenja zatečenog stanja."

5) Žalba podnositelja i postupak pred Visokim upravnim su Republike Hrvatske

42. Podnositelj je u žalbi Visokom upravnom sudu u prvom redu naglasio "ka obrazloženju prvostupanjske odluke nisu sadržani valjani razlozi na kojima temeljila odluka prvostupanjskog suda, te se stoga pobijana presuda ne i ispitati. Prvostupanjski sud bez navođena posebnih razloga navodi da prihv ostale razloge navedene u obrazloženju osporavane odluke tuženika te u odg tuženika na tužbu, a da pritom ne vrši usporedbu s navodima tužitelja izneser tužbi, te iste navode ne konfrontira sa činjenicama (dokumentacijom) koja se na spisu. U navedenom propustu, a uslijed čega prvostupanjsku presudu nije mo

ispitati, očituje se upravo bitna povreda pravila sudskog postupka, a čime se ostvaruje žalbena osnova". Podnositelj je u žalbi također tvrdio da je Upravni sud u Rijeci "pogrešno utvrdio činjenično stanje, te je pogrešno primijenio materijalno pravo (odnosno odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa - ZSSI)". Te je svoje tvrdnje obrazložio. Konačno, podnositelj je u žalbi Visokom upravnom sudu naveo i sljedeće:

"Također, tužitelj ponavlja (a što je već ranije izneseno u tužbi) kako se odredba iz čl.14. ZSSI-a ima tumačiti teleološki polazeći prvenstveno od same svrhe ZSSI-a koja je sadržana u čl. 1. st. 2. ZSSI-a, na način da se od slučaja do slučaja utvrdi da li postoji ili može li doći do sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, ili privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti ...

Nadalje, niti jednom odredbom ZSSI-ja nije propisano da je dužnosnik dužan dati ostavku u slučaju otkrivanja okolnosti koje bi bile u suprotnosti s odredbama ZSSI-ja. Odnosno u konkretnom slučaju niti jedna odredba ZSSI-ja nije obvezivala tužitelja na davanje ostavke na mjesto člana nadzornog odbora društva BRIJUNI RIVIJERA d.o.o."

43. Kad je riječ o ocjeni Visokog upravnog suda o podnositeljevim žalbenim navodima kao neosnovanima, jedini relevantan dio obrazloženja osporene drugostupanjske presude glasi:

"Imajući na umu detaljno obrazloženo osporavano rješenje tuženika od 4. ožujka 2015., u kojem su navedene i sve izmjene materijalnog zakona koji se primjenjuje u ovom postupku tj. Zakona o sprečavanju sukoba interesa i to od Zakona iz 2003., Zakona iz 2010., (a na koje se Zakone žalitelj poziva i u žalbi), te sada važećeg Zakona, sve Odluke o popisu pravnih osoba od posebnog interesa kako državnog, tako i za Grad Pulu i istarsku županiju, ovaj Sud prihvaća kao pravilnu i ocjenu i tuženika i prvostupanjskog tijela da je žalitelj počinio povredu članka 14. stavka 1. Zakona u razdoblju od ožujka 2011. do lipnja 2014., te mu je radi navedene povrede sukladno članku 42. stavku 1. podstavku 2. istoga Zakona pravilno izrečena sankcija."

IV. PRIGOVORI PODNOSITELJA

44. Podnositelj u ustavnoj tužbi naznačuje svoje temeljne prigovore u odnosu na svaki pojedini osporeni pojedinačni akt ovako:

"Bit ustavnosudske stvari očituje se u činjenici da su učinci osporene presude Visokog upravnog suda takvi da, u mjeri koja je relevantna s ustavnopravnog gledišta, narušavaju podnositeljevo pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. st. 1. Ustava u više aspekata. U osporenoj presudi Visokog upravnog suda, kao i onoj Upravnog suda u Rijeci, nisu poštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (članak 19. st. 2. Ustava), a koja podrazumijeva stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata javnopravnih tijela (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-4261/2012 od 28. svibnja 2014. godine, točka 17.).

S obzirom na osobite okolnosti konkretnog slučaja, u osporenoj presudi Upravnog suda u Rijeci nisu navedeni nikakvi, a kamoli dostatni, relevantni i ozbiljni razlozi za odbijanje podnositeljeve tužbe protiv odluke Povjerenstva, a u osporenoj presudi Visokog Upravnog suda ponovno nisu navedeni nikakvi, a kamoli dostatni, relevantni i ozbiljni razlozi za odbijanje podnositeljeve žalbe protiv

prvostupanjske presude Upravnog suda u Rijeci. Zbog toga je podnositelj povrijeđeno i njegovo ustavno pravo na obrazloženu sudsku odluku u smislu članka 29. st. 1. Ustava i članka 6. st. 1. Konvencije (v. presudu Velikog vij. ESLJP-a *Gorou protiv Grčke* (br. 2) zahtjev br. 12686/03, 20. ožujka 2004. godine, § 37.).

Što se tiče odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (nastavno: Povjerenstvo), ona se ni u kom aspektu ne može smatrati 'zakonit' u značenju koje 'zakonitost' (*lawfulness*) ima u praksi Europskog suda za ljudska prava (nastavno: ESLJP), a koju je prihvatio i Ustavni sud obuhvaćajući pojmom vladavine prava iz članka 3. Ustava. Postupanje Povjerenstva konkretnom je slučaju bilo samovoljno (arbitarno), pri čemu nadležni sudovi i podnositelju pružili stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu od nedopuštene samovolje tog tijela."

45. Podnositelj nakon toga iznosi svoje stajalište o prirodi utvrđene povrede i tvrdi da mu je stavljena na teret:

"Budući da je podnositelj bio imenovan članom nadzornog odbora trgovačkog društva BRIJUNI RIVIJERA d.o.o. u svojstvu dužnosnika, primanja bilo kakve naknade za izvršeni rad, njegov rad u nadzornom odboru izvršavan je u javnom interesu i nije bio povezan s privatnim interesom samog podnositelja ni u jednom aspektu. Proizlazi da se navodna povreda koju je učestvovala sastojala od formalne povrede zakona bez postojanja opasnosti od stvarnog sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-ja."

46. U ustavnoj tužbi naglasak se stavlja na izostanak u ZSSI-ju:26/11-126 prijelaznih zakonskih odredaba za zatečene dužnosnike - članove NO:

"... u prijelaznim odredbama ZSSI-ja nije bio propisan prijelazni zakonski režim, to jest nisu bila propisana pravila ponašanja za dužnosnike koji su na njegovog stupanja na snagu bili zatečeni da (zakonito) obnašaju dužnost članova nadzornog odbora trgovačkih društava (kao što je to bio slučaj s prijelaznim odredbom članka 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, Narodne novine br. 92/10). (...)

Štoviše, ZSSI je u prijelaznim odredbama propisao da ostaju na snazi relevantni podzakonski propisi koji su do tada bili doneseni na temelju prijašnjeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, ko dopuštao da podnositelj bude član nadzornog odbora u trgovačkom društvu ...

(...)

U takvoj situaciji razumno se moglo i moralo očekivati da će se primjenom ZSSI-ja na zatečene situacije (tj. na dužnosnike koji su u vrijeme stupanja na snagu ZSSI-ja bili zatečeni na dužnostima u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava u skladu s prijašnjim zakonom) tumačiti u duhu pravila su za takve iste situacije bila propisana člankom 13. prijašnjeg zakona iz 2004. godine ..."

47. S tim u vezi podnositelj se poziva na činjenicu da je zakonodavac u prijelaznom zakonu iz 2012. godine, donošenjem ZIZSSI-ja:12/12, ispravio prethodni propust da je uredio pravila za zatečene dužnosnike - članove NO. Stoga je podnositelj mogao opravdano očekivati da će se tumačenje mjerodavnih zakonskih odredaba nastaviti u smislu ranije postojećeg zakonskog uređenja odnosno ranijih prijelaznih zakonskih odredaba:

"4. Kao jasan dokaz pravilnosti tog očekivanja, ali i dokaz da je zakonodavac propustio u ZSSI-ju urediti prijelazna pravila ponašanja za takve zatečene situacije/dužnosnike jest činjenica da je Hrvatski sabor na sjednici 25. siječnja 2012. godine donio Zakon o izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine br. 12/12) koji je stupio na snagu danom objave u Narodnim novinama (26. siječnja 2012. godine). Taj je zakon ispravio odnosno popunio postojeću zakonsku prazninu (na način sličan onome u članku 13. prijašnjeg zakona iz 2010. godine), ...

(...)

Unatoč tome, tumačenje ZSSI-ja koje je u svojim odlukama počelo iznositi Povjerenstvo, bilo je suprotno tome.

Takva je nejasna i zbunjujuća praksa Povjerenstva ponukala podnositelja da u smislu članka 6. ZSSI-ja koji propisuje da u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, Povjerenstvu podnese zahtjev za davanje tog mišljenja.

Podnositelj smatra da je time jasno pokazao nastojanje da u svom javnom djelovanju postupa savjesno, pošteno i s dužnom pažnjom. Umjesto toga, optužen je za kršenje zakona."

48. Konkretni prigovori podnositelja upućeni svakom pojedinom osporenim pojedinačnom aktu, kao i radnjama odnosno propustima Povjerenstva i nadležnih upravnih sudova, navode se u sljedećim točkama obrazloženja ove odluke.

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

1) Ustavne i konvencijske osnove

49. Članak 3. Ustava određuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Mjerodavni dijelovi članka 19. i članka 29. stavka 1. Ustava glase:

"Članak 19.

Pojedinačni akti ... tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata ... tijela koja imaju javne ovlasti."

"Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela."

Mjerodavni dio članka 6. stavka 1. Konvencije glasi:

"Članak 6.

PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj. ...

(...)"

a) *Pravna obilježja kažnjivog djela koje je počinio podnositelj i kazne koja mu je izrečena*

50. Ustavni sud je u odluci broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. ("Narodne novine" broj 126/12.) utvrdio načelno pravilo prema kojem su kažnjiva djela koja uređuje zakonodavstvo o sprječavanju sukoba interesa administrativne, a ne kaznene naravi:

"3) Pravna narav mjera i sankcija uređenih ZoSSI-jem

18. Svrha je mjera koje propisuje ZoSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZoSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZoSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZoSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZoSSI-ja."

51. Tu kvalifikaciju potvrđuju i konkretno djelo koje je počinio podnositelj i kazna koja mu je određena. Podnositeljevo kažnjivo ponašanje oblik je formalne povrede zakona bez ikakvih materijalnih posljedica, pri čemu tu formalnu povredu zakona mogu počiniti samo dužnosnici. Podnositelj nikada nije došao u sukob interesa i kod njega nikada nije bilo naznaka koruptivnog ponašanja.

52. Za formalnu povredu zakona podnositelju je u konkretnom slučaju izrečena sankcija koja se sastojala od obustave "isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 4.000,00 kn, koja će trajati 4 mjeseca, a izvršit će se u 4 jednake uzastopne mjesečne obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn" (točka II izreke osporene odluke Povjerenstva). Povjerenstvo je u osporenoj odluci obrazložilo tu sankciju ovako:

"Člankom 42. ZSSI-a propisane su sankcije koje se mogu izreći za povredu odredbi ZSSI-a. Prilikom donošenja odluke o vrsti i visini sankcije Povjerenstvo je vodilo računa o svim okolnostima konkretnog slučaja iz koji proizlazi težina povrede i odgovornost dužnosnika. Na opravdanost izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće kao teže vrste sankcije ukazuje činjenica da je dužnosnik postupao suprotno zakonskoj obvezi razdoblju duljem od tri godine, te da je dužnosnik obavljao funkciju u pravnoj osobi koja obavlja gospodarsku djelatnost osnovanoj s ciljem stjecanja dobiti.

Člankom 44. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da sankciju obustave isplate dijela neto mjesečne plaće Povjerenstvo može izreći u rasponu od 2.000,00 do 40.000,00 kn.

Kao okolnost koja ublažava težinu povrede odredbi ZSSI-a te opravdava izricanje blaže sankcije unutar zakonom propisanog raspona, Povjerenstvo je ocijenilo činjenicu da dužnosnik nije primao novčanu naknadu za obavljanje funkcije u Nadzornom odboru trgovačkog društva BRIJUNI RIVIJERA d.o.o., kada je u trenutku donošenja ove odluke razriješio okolnost koja predstavlja povredu odredbi ZSSI-a."

53. Nesporno je da kazna koja je izrečena podnositelju pripada administrativno-stegovnoj, a ne kaznenoj odgovornosti. Stoga konkretan slučaj potpada pod ne-kazneni dio članka 29. stavka 1. Ustava, jer je tu riječ o odlučivanju javnopravnog tijela, odnosno upravnih sudova o podnositeljevim zakonskim pravima i obvezama u svojstvu dužnosnika.

Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine" broj 90/10.) utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred upravnim sudovima (upravni spor).

54. Ustavni sud u ovom postupku nije ispitivao bi li novčana kazna koja je izrečena podnositelju imala značajke sankcija koje ne uključuju odlučivanje o pravima i obvezama "građanske naravi" u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije (v., *mutatis mutandis*, predmet *Žugić protiv Hrvatske*, presuda, 31. svibnja 2011., zahtjev br. 3699/08, §§ 63.-71.). Naime, okvir članka 29. stavka 1. Ustava u tom je pitanju širi od članka 6. stavka 1. Konvencije jer obuhvaća sva prava i obveze, a ne samo prava i obveze "građanske" naravi.

2) Zabrana arbitrarnosti i pretjeranog formalizma

a) Prigovori podnositelja

55. Kad je riječ o osporenoj odluci Povjerenstva, podnositelj u ustavnoj tužbi ističe:

"Umjesto da razmotri konkretnu situaciju podnositelja koji se odnosi na prijelazni zakonski režim za zatečena stanja, Povjerenstvo je paušalno utvrdilo, bez navođenja bilo kakve racionalne pravne argumentacije, da stupanjem na snagu ZSSI-ja 'u odnosu na zabranu članstva dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava' nikakve iznimke više nisu dopuštene niti moguće neovisno o tome da li je trgovačko društvo utvrđeno pravnom osobom od posebnog interesa."

To je ujedno i jedina relevantna argumentacija koju je Povjerenstvo iznijelo u osporenoj odluci. Naime, od 4,5 stranice odluke, samo dva posljednja odlomka na stranici 4. mogu se smatrati relevantnim za ovu pravnu stvar, sa svim faktičnim i pravnim učincima koji iz ta dva odlomka proizlaze za podnositelja.

Povjerenstvo u osporenoj odluci istodobno nije nijednom riječju objasnilo koja je to obveza koju je podnositelj bio dužan ispuniti na dan stupanja na snagu ZSSI-ja, a koja bi za svakog prosječnog dužnosnika koji je taj zakon pročitao, i koji se našao u situaciji sličnoj podnositeljevoj, jasno i razumljivo proizlazila iz teksta ZSSI-ja. Naime:

- ZSSI nije propisao da na dan njegovog stupanja na snagu 'zatečenim dužnosnicima' prestaju dužnosti u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava po sili samog zakona,

- ZSSI nije propisao da na dan njegovog stupanja na snagu 'zatečeni dužnosnici' imaju zakonsku obvezu dati ostavke na dužnost u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava,

- ZSSI nije propisao da su na dan njegova stupanja na snagu tijela koja su imenovala 'zatečene dužnosnike' u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava dužna donijeti odluke o njihovom opozivu.

Izvjesna je samo činjenica da je ZSSI početno, za razdoblje od ožujka 2011. do siječnja 2012. godine propustio urediti prijelazno zakonsko uređenje

kada su u pitanju upravni i nadzorni odbori trgovačkih društava. Međutim, i za je razdoblje ZSSI izrijekom propisao da ostaju na snazi svi relevantni podzakonski propisi koji su do tada bili doneseni na temelju prijašnjeg zakona, koji je dopuštao da podnositelj bude član nadzornog odbora u trgovačkom društvu. To je bio jasan pokazatelj smjera kojim je trebala ići interpretacija ZSSI-ja u pitanju prijelaznog režima dužnosnika zatečenih u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava na dan stupanja na snagu ZSSI-ja.

Drugim riječima, iz prvotnog teksta ZSSI-ja (ožujak 2011. - siječnja 2012. godine) ni na koji način se nije moglo zaključiti da je dotadašnje prijelazno pravilo iz članka 13. prijašnjeg zakona iz 2010. godine postalo neprihvatljivo kao interpretativna pravna osnova i da mora biti zamijenjeno suprotnim. Štoviše, popunjavajući zakonsku prazninu, sam zakonodavac je Zakonom o izmjeni ZSSI-ja iz 2012. godine izrijekom prihvatio upravo takvo pravilo (dotadašnje prijelazno pravilo iz članka 13. prijašnjeg zakona iz 2010. godine) za uređenje prijelaznog zakonodavnog režima dužnosnika zatečenih u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava na dan stupanja na snagu ZSSI-ja.

Povjerenstvo je ignoriralo cijeli taj zakonski okvir, važeća zakonska načela koja vrijede za prijelazne režime između dvaju zakonodavnih razdoblja, kao i okolnosti podnositeljevog konkretnog slučaja. Umjesto toga, ono je u osporenju odluci 'nedvojbeno utvrdilo' da je podnositelj 'u razdoblju od stupanja ZSSI-ja na snagu odnosno od ožujka 2011. godine do lipnja 2014. godine počinio povredu članka 14. st. 1. ZSSI-ja'. Podnositelju je određena i kazna, pri čijem se izvršavanju, u maniri kaznenog pravorijeka, uvažile 'otegotne i olakotne okolnosti' koje su utjecale na visinu kazne.

Drugim riječima, ne objašnjavajući nijednom riječju što je bila obveza podnositelja na dan stupanja na snagu ZSSI-ja, Povjerenstvo je protumačilo ZSSI na način da je dotadašnje podnositeljevo zakonito djelovanje, koje se zasnivalo isključivo na javnom interesu i kod kojega nije bilo ni trunke naznake o mogućem upletanju bilo kakvog privatnog interesa, a ponajmanje pojave sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-ja, preko noći, odjednom, bez ikakvog prijelaznog razdoblja i bez ikakvih propisanih obveza za samog podnositelja ili za tijela koja su ga imenovala, postalo nezakonito, pa je zbog tog i takvog djelovanja podnositelj zaslužio kaznu, uključujući i njenu društvenu posljedicu: javnu osudu.

Podnositelj mora zaključiti da je Povjerenstvo donijelo očito nezakonitu odluku, koja se temeljila na selektivnom čitanju ZSSI-ja, na neuvažavanju smisla ZSSI-ja (uključujući cjelokupni pravni institut sukoba interesa), kao i na takvom iskvarenom formalizmu da odluka zapravo predstavlja negaciju vladavine prava u članku 3. Ustava. Odluka predstavlja i negaciju temeljnih načela pravnosti, izvjesnosti i pravne predvidljivosti, koje ZSSI, ali i sva nadležna tijela koja ga primjenjuju, moraju osigurati podnositelju kao adresatu zakona. Time je Povjerenstvo izravno prekršilo svoju pozitivnu obvezu propisanu člankom 19. st. 1. Ustava.

Zaključno, osporena odluka Povjerenstva ne može se ni u jednom aspektu smatrati 'zakonitom' u značenju koje 'zakonitost' (*lawfulness*) ima u praksi ESLJF-a, a koju je prihvatio Ustavni sud u svjetlu članka 3. Ustava (vladavina prava). Ako bi se trebalo definirati postupanje samog Povjerenstva u konkretnom slučaju, onda je to samovoljno postupanje, sve pod krinkom strogog pridržavanja pozitivnih propisa.

Posljednja napomena podnositelja: u potrazi za mogućom dopunskom razumnijom argumentacijom Povjerenstva, podnositelj je u Mišljenju Povjerenstva koje je prethodilo osporenoj odluci, pronašao dio u kojem se Povjerenstvo pozvalo i na opću odredbu članka 20. st. 3. ZSSI-ja, koja propisuje da 'obveze koje za

dužnosnika proizlaze iz članka 7., 8., 9., 14. i 17. ovog Zakona počinju danom stupanja na dužnost i traju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti. Podnositelj ne može objasniti kojim se razlozima Povjerenstvo vodilo kada se, u posebnim okolnostima njegovog slučaja, pozvalo na tu opću zakonsku odredbu. Po tome se čini kao da podnositelj pripada skupini osoba koje su tek nakon stupanja na snagu ZSSI-ja stupile na dužnost odnosno postale dužnosnici (iako je podnositelj bio dužnosnik godinama prije toga, a članstvo u nadzornom odboru trgovačkog društva od posebnog interesa za državu zasnivao na valjanim zakonskim pravilima koja su također vrijedila godinama prije stupanja na snagu ZSSI-ja). Bilo kako bilo, u samom osporenom rješenju više nema pozivanja na opću odredbu članka 20. st. 3. ZSSI-ja."

56. Kad je riječ o presudi Upravnog suda u Rijeci, podnositelj u ustavnoj tužbi navodi:

"Podnositelj dalje smatra očitim da prvostupanjka presuda Upravnog suda kojom je odbijena njegova tužba protiv odluke Povjerenstva nije supstantivno potkrijepljena nijednim razlogom koji bi se odnosio na podnositeljevu konkretnu situaciju, to jest na pravila prijelaznog režima iz jednog u drugo zakonodavno razdoblje. Tumačenje članka 14. ZSSI-ja (promatra li se taj članak izolirano na situacije koje se javljaju nakon njegovog stupanja na snagu), koje su dali i Povjerenstvo i prvostupanjski Upravni sud, i s kojima se podnositelj načelno slaže, ne odnosi se na njegovu situaciju.

Osim što je na taj način povrijeđen članak 29. st. 1. Ustava (pravo na obrazloženu odluku), podnositelju je povrijeđeno i pravo zajamčeno člankom 29. st. 1. u vezi s člankom 19. st. 2. Ustava, jer nadležni Upravni sud u Rijeci nije podnositelju pružio stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu od nezakonitog akta i nedopuštene samovolje javnopravnog tijela."

57. Kad je riječ o presudi Visokog upravnog suda, podnositelj u ustavnoj tužbi prvo navodi da ta presuda "ima ukupno 3 stranice, ali se relevantni dio obrazloženja svodi samo na posljednji dio", to jest na jedan odlomak. Dalje navodi:

"Svi prigovori vezani uz članak 29. stavak 1. Ustava i članak 6. stavak 1. Konvencije, koje je podnositelj već obrazložio u prethodnim točkama d) i e) protežu se i na osporenu drugostupanjku presudu. Međutim, kako je ovdje riječ o instancijskoj kontroli zakonitosti (i) odluke nižeg suda, ovdje se mijenja pravna kvalifikacija same povrede ustavnog prava koja je učinjena podnositelju.

Osporenim presudom Visokog upravnog suda podnositelju je povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. st. 1. Ustava i člankom 6. st. 1. Konvencije u više aspekata. Prvo je povrijeđeno pravo na obrazloženu sudsku odluku drugog stupnja. U prilog ovom navodu ide načelni stav koji je Ustavni sud zauzeo u svojoj odluci broj: U-III-2374/2009 od 04. listopada 2010. godine (Narodne novine br. 119/10), u kojoj navodi: (...)

Drugo, podnositelju je zbog nepoštenog pristupa Visokog upravnog suda žalbi podnositelja povrijeđeno i pravo na stvarnu sudsku zaštitu. Naime, Visoki upravni sud je jednostavno izbjegao ispitati bit podnositeljevih žalbenih navoda, i to na način da se pozvao isključivo na stajališta prvostupanjskog suda i Povjerenstva, s obzirom na specifične okolnosti konkretnog slučaja, ovdje je došlo do ekstremno formalističkog načina na koji je žalba odbijena kao neosnovana. Time je pravo podnositelja da sud ispita njegov slučaj u meritumu, zajamčen člankom 6. stavkom 1. Konvencije, zapravo ostalo samo golo podnositeljevo

pravo jer ga je Visoki upravni sud u supstancijalnom smislu u cijelosti izjednačio odbacivanjem žalbe (kod kojega sud ne ulazi u ispitivanje merituma navoda)

b) Načelna pravna stajališta

58. Prema ustaljenom stajalištu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), u postupcima zaštite konvencijskih prava taj sud u načelu zamjenjuje pravna stajališta nadležnih sudova svojim, sve dok odluke nadležnih domaćih tijela ne otkrivaju nikakvu arbitrarnost, dostatno su obrazložene te upućuju na relevantnu domaću sudsku i drugu praksu ako je ta praksa prikladna (*"so long as the decisions of the domestic authorities do not disclose any arbitrariness sufficiently reasoned, and, if appropriate, provide references to the relevant domestic case-law and practice"*). Uloga ESLJP-a ograničena je na utvrđivanje jesu li i takvog odlučivanja spojivi s Konvencijom (predmet *Damjanac protiv Hrvatske*, presuda, 24. listopada 2013., zahtjev br. 52943/10, § 91.).

Ta stajališta primjenjiva su i na ulogu Ustavnog suda u ustavnosudskim postupcima koji se pokreću ustavnim tužbama radi zaštite ustavnih i konvencijskih prava. Na temelju ustavno pravo na pravično suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, Ustavni sud primarno jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. U tom su smislu obrazloženja sudskih odluka iznimno važna jer je nedostatak ozbiljnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje.

59. Nadalje, Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi iznio stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju/suđenju postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline. S aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja, ali i s aspekta temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, takva je primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve neprihvatljiva (odluka broj: U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014., "Narodne novine" broj 145/14., točka 26.1.).

U odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. ("Narodne novine" broj 21/16) Ustavni sud je utvrdio da je predmet kojim se bavio "ogledni primjer Ustavnog suda nedopuštenog ekscesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima" (točka 44.). U odluci također utvrdio da je nadležni prvostupanjski upravni sud prisvojio "mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanimljivo je da načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman i opresivan učinak" primijenjenih zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice. Nadležni prvostupanjski upravni sud mjerodavno pravo "ni pokušao protumačiti u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja kontekstualizirajući njihovu primjenu" (točka 43.). U toj je odluci Ustavni sud ponovno utvrdio načelno pravno stajalište o ekscesivnom formalizmu:

"46. Ustavni sud podsjeća: pravna sigurnost - zajedno s načelom supremacije prava - podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje s

zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava (...), kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperative razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu."

c) Primjena načelnih pravnih stajališta na konkretan slučaj

60. Ustavni sud ne smatra potrebnim, u svjetlu prigovora podnositelja, razmatrati svaki osporeni pojedinačni akt zasebno.

Prigovori o povredi ustavnog prava podnositelja na obrazloženu odluku, kao i kršenju zabrane arbitrarnog odlučivanja te zabrane pretjeranog formalizma pri odlučivanju u individualnim pravnim situacijama u osnovi počivaju na tvrdnji podnositelja da je i nakon stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 (10. ožujka 2011.) podnositelj imao zakonsku osnovu za nastavljane obnašanja dužnosti člana NO Brijuni, s obzirom da je u njegovu slučaju bila riječ o zatečenoj pravnoj situaciji.

Podnositelj u ustavnoj tužbi posebno ističe da nikada nije osporavao članak 14. stavak 1. ZoSSI-ja:26/11-126/12 ("Dužnosnici ne mogu biti članovi ... nadzornih odbora trgovačkih društava ...") kao takav. "Kad bi samo o njemu bila riječ, podnositelj nikada ne bi pokretao upravni spor. Taj članak sam po sebi nije relevantan za podnositeljev slučaj. Za ovaj je slučaj relevantan način na koji Povjerenstvo tumači prijelazni zakonodavni režim u vezi s člankom 14. ZSSI-ja".

61. S obzirom na način na koji Povjerenstvo tumači djelovanje i učinke članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 na individualne pravne situacije zatečenih dužnosnika - članova NO, a imajući u vidu da na takvo tumačenje pristaju i nadležni upravni sudovi, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego potvrditi valjanost podnositeljevih prigovora.

62. Načelno je pravno stajalište Povjerenstva da je "... stupanjem na snagu ZSSI-a, zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava propisana beziznimno" (što ponavljaju, odnosno potvrđuju i oba upravna suda - v. točke 41. i 43. obrazloženja ove odluke). Štoviše, u odgovoru na tužbu podnositelja od 4. svibnja 2015. Povjerenstvo je istaknulo:

"... pogrešno smatra tužitelj da se odredba članka 14. stavka 1. ZSSI-a ne primjenjuje na dužnosnike, koji su u trenutku stupanja na snagu toga Zakona već obavljali funkciju članova nadzornog odbora trgovačkih društava, odnosno koji su imenovani na ovu funkciju sukladno prethodno važećim zakonskim uređenjem.

Zakoni, pa tako i ZSSI, stupaju na snagu i obvezuju one na koje se primjenjuju protekom određenog vremena nakon njihove objave u Narodnim novinama, kao službenom glasniku Republike Hrvatske. Stupanjem zakona na snagu njegovi se adresati smatraju upoznatima sa sadržajem zakona, te se zakonske odredbe na adresate primjenjuju neovisno o njihovoj volji. ..."

ZoSSI:26/11 objavljen je u "Narodnim novinama" 2. ožujka 2011., a stupio je na snagu 10. ožujka 2011. Iz citiranog stajališta Povjerenstva, na kojem se temelji i cijela osporena odluka, proizlazi bi da su u tih osam dana tijekom vakacijskog razdoblja, a najkasnije 9. ožujka 2011., svim zatečenim dužnosnicima - članovima

NO u svim trgovačkim društvima u zemlji morala prestati ta članstva, kako bi se izbjeglo da na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 ne dođe do povrede članka 1. stavka 1. tog zakona. U protivnom, na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 došlo bi do formalne povrede članka 14. stavka 1. tog zakona, a ona bi trajala sve do ostavke dužnosnika na članstvo u nadzornom odboru trgovačkog društva, odnosno sve do opoziva tog dužnosnika ili pak prestanka njegova mandata.

Prema tome, iz citiranog stajališta Povjerenstva proizlazilo bi da je u vakacijsko razdoblju, a najkasnije do 9. ožujka 2011., i svoj petorici zatečenih dužnosnika (točku 10. obrazloženja ove odluke) trebalo prestati članstvo u NO Brijuni, jer bi se samo tako izbjeglo da na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 ti zatečeni dužnosnici - članovi NO Brijuni ne učine povredu članka 14. stavka 1. tog zakona.

63. Kad bi tome bilo tako, onda bi u ZoSSI-ju:26/11 morala postojati, prema ocjeni Ustavnog suda, izričita zakonska odredba da svim zatečenim dužnosnicima članovima NO prestaje mandat u nadzornim odborima trgovačkih društava na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11.

Međutim, takvo generalno zakonsko pravilo zakonodavac nije propisao, a iz citiranog stajališta Povjerenstva može se zaključiti da to tijelo nije ni mislilo na takvo opće prijelazno zakonsko pravilo o prekidu mandata svih zatečenih dužnosnika - članova NO po sili zakona (*ex lege*) na dan stupanja na snagu zakona.

64. Suprotno tome, Povjerenstvo tvrdi: iz članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 proizlazi je generalna pravna obveza zatečenih dužnosnika - članova NO da daju ostavke na članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava, odnosno pravi obveza nadležnih tijela da ih opozovu iz članstva, pri čemu su tu obvezu morali izvršiti prije stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11.

Ustavni sud na ovom mjestu utvrđuje: za takvo tumačenje učinaka članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 ne postoji ustavni temelj. Naime, da bi bila u skladu s vladavinom prava, a osobito s načelima pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, te pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti, takva generalna pravna obveza vezana uz članak 14. stavak 1. ZoSSI-ja:26/11 morala bi biti propisana u samom ZoSSI-ju:26/11, čemu bi takva obveza smjela nastati najranije na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11, uz ispunjenje više dodatnih zahtjeva koji iz toga proizlaze, a koji se u nastavku obrazlažu.

65. Prvo, za ustanovljavanje generalne pravne obveze zatečenih dužnosnika članova NO da daju ostavke na članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava odnosno obveze nadležnih tijela da ih opozovu iz članstva zbog stupanja na snagu članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11, koju zagovara Povjerenstvo kroz svoju interpretaciju tog zakonskog članka, bila bi potrebna izričita zakonska osnova koja takvu obvezu konstituira. Istodobno bi bila potrebna i izričita norma u kojoj bi bio propisan primjereni zakonski rok za izvršenje te obveze. Tek istekom tog roka smjelo bi doći do aktiviranja sankcije zbog njezina neizvršenja (bilo opće sankcije iz ZoSSI-ja:26/11, bilo sankcije posebno propisane za taj slučaj).

Konačno, da bi interpretacija članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11, koju zagovara Povjerenstvo, bila ustavnopravno prihvatljiva, bio bi potreban i izričito propis

prijelazni pravni režim za trgovačka društva koja bi nakon proteka propisanog roka - uslijed nepostojanja zakonskih pretpostavki za imenovanje novih članova - ostala bez članova nadzornih odbora (kao što bi to bio slučaj s NO Brijuni), odnosno koja bi ostala s umanjenim brojem članova tih odbora nedostatnim za donošenje odluka. To stoga što bi došlo do vremenske diskrepancije između novog pravnog stanja u nadzornim odborima trgovačkih društava (koje bi nastalo na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 zbog prestanka mandata zatečenih članova NO) i članka 15. ZoSSI-ja:26/11 koji je imenovanje novih članova NO vremenski pomaknuo u budućnost (propisao je da se članovi nadzornih odbora trgovačkih društava imenuju na temelju prethodno provedenog javnog natječaja, nakon što se donesu propisi o načinu provedbe javnog natječaja i uvjetima za članove tih odbora).

66. Drugo, osim što bi morala biti propisana zakonom sa svim pripadajućim dodatnim zahtjevima, generalna pravna obveza dužnosnika - članova NO da daju ostavke na članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava, odnosno obveza nadležnih tijela da ih opozovu, smjela bi se aktivirati tek stupanjem na snagu samog ZoSSI-ja:26/11, ali ne i tijekom vakacijskog razdoblja. Sankcije za neizvršenje te obveze - kao što je prethodno već rečeno - smjele bi biti aktivirane tek nakon proteka primjerenog roka za njezino izvršenje, propisanog samim zakonom.

To je načelno pravno stajalište Ustavni sud jasno izrazio u odluci broj: U-I-3541/2015 i U-I-2780/2015 od 4. svibnja 2016. U tom je predmetu ocjenjivana suglasnost s Ustavom članka 13. stavka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju ("Narodne novine" broj 143/13. i 147/13.). Sporna zakonska odredba nalagala je adresatima određeno postupanje tijekom vakacijskog razdoblja, to jest prije nego je sam zakon stupio na snagu, a neizvršenje te zakonske obveze povlačilo je za sobom sankciju koja se aktivirala na dan stupanja na snagu zakona. Ustavni sud je u odluci između ostaloga naglasio:

"14. U konkretnom slučaju vakacijsko razdoblje trajalo je 28 dana. Sama obveza nastala je 1. siječnja 2014. Međutim, 1. siječnja 2014. nastupila je i prekršajna odgovornost za neizvršenje te obveze. Dakle, ovdje nije riječ o duljini vakacije kao takve, nego o nepostojanju roka za provedbu obveze koja je stupila na snagu 1. siječnja 2014. i na taj je isti dan podlijegala sankciji zbog neizvršenja.

Ustavni sud u tom smislu ponovo podsjeća da *vacatio legis* služi da se pravni subjekti (adresati zakona) upoznaju i pripreme za preuzimanje obveza koje im propisuje novi zakon. Međutim, ne postoji mogućnost da se pravnim subjektima (adresatima zakona) nameće izvršenje obveze, propisane tim novim zakonom, već na dan publikacije zakona u službenom glasilu, a koje bi se trebale izvršiti do dana njegova stupanja na snagu, s posljedicom da se neizvršenje obveze na dan njegova stupanja na snagu smatra prekršajem.

To je pogrešno shvaćanje funkcije publikacije zakona, pogrešno shvaćanje značenja i svrhe vakacijskog razdoblja, ali i pogrešno shvaćanje načina na koji se normativnim putem smiju nametati obveze pravnim subjektima u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava.

14.1. Valja zaključiti da je zakonodavac bio dužan odrediti primjereni rok za izvršenje obveze vjerovnika po izmijenjenom članku 11.a ZoPKred-a:75/09-102/15 nakon njegova stupanja na snagu, to jest nakon 1. siječnja 2014., a prekršajnu odgovornost predvidjeti tek nakon isteka tog primjerenog roka. Zakonodavac to nije učinio."

66.1. U slučaju koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku situacija drugačija utoliko što sam ZoSSI-ja:26/11 nikada nije sadržavao odredbu prema kojoj bi zatečeni dužnosnici - članovi NO morali prestati biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava tijekom vakacijskog razdoblja. To je interpretacija, odnosno praksa Povjerenstva, koja proizlazi iz njegova stajališta da su na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 zatečeni dužnosnici - članovi NO ušli u zonu protupravnog ponašanja, zbog kojega moraju biti podvrgnuti sankcijama tog istog povjerenstva.

Drugim riječima, pravilo da zatečeni dužnosnici ne smiju biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 osmislilo je Povjerenstvo, ignorirajući izravne učinke takve obveze na funkcioniranje velikog broja trgovačkih društava u zemlji, kao i činjenicu da je iz ZoSSI-ja:26/11 jasno proizlazio kako na dan njegova stupanja na snagu ne postoje zakonske pretpostavke za imenovanje novih članova nadzornih odbora trgovačkih društava.

Konkretno, već je rečeno da je Povjerenstvo ignoriralo činjenicu da je za imenovanje novih članova nadzornih odbora trgovačkih društava bilo nužno prethodno donošenje propisa o načinu i uvjetima provedbe javnog natječaja za nove članove nadzornih odbora, a zatim i provedba javnih natječaja, koje radnje zahtijevaju vrijeme. Zanimljivo je činjenicu da zakonodavac nije odredio rok nadležnim tijelima (Vlada Republike Hrvatske, odnosno predstavničkim tijelima jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave) za donošenje tih propisa. Ignoriralo je postupanje nadležnih tijela (među kojima i predlagateljice ZoSSI-ja:26/11), koja su očito smatrala da iz članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 ne proizlazi nikakva obveza trenutnog opoziva svih njihovih članova nadzornih odbora (zatečenih dužnosnika) u svim trgovačkim tvrtkama u zemlji, odnosno nikakva obveza svih tih zatečenih dužnosnika - članova NO da trenutačno daju ostavke.

67. Govoreći o članku 14. stavku 1. ZoSSI-ja:26/11, Povjerenstvo je u odgovoru na tužbu podnositelja od 4. svibnja 2015. istaknulo i ovo: "Iako iz sadržaja ove odredbe proizlazi da obveza razrješenja situacije nastupa odmah, tuženik je kroz praksu u predmetima iz svoje nadležnosti prihvaćao određeno vremensko razdoblje tolerancije u kojem je dužnosnicima realno moguće svoje postupanje uskladiti s zakonom propisanim obvezama i ograničenjima. Kroz praksu, Povjerenstvo je prihvaćalo rok od 30 dana od dana stupanja na dužnost kao primjeren rok za usklađivanje ponašanja dužnosnika s odredbama ZoSSI-a".

Navedena praksa ("prihvatanje razdoblja tolerancije"), prema riječima samo Povjerenstva, odnosi se na situacije kad neki novi dužnosnik tek stupa na dužnost. Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno obrazlagati razloge zbog kojih ta praksa nije prikladna kad je riječ o primjeni članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 na zatečene dužnosnike - članove NO. Dostatno je utvrditi da Povjerenstvo nije tijelo koje bi moglo preuzeti ulogu zakonodavca pri uređivanju rokova za izvršenje pravnih obveza u prijelaznim zakonodavnim razdobljima (ponajmanje onih čiji je isti povezan sa sankcijama u slučaju neizvršenja propisanih obveza).

67.1. Ustavni sud dužan je na kraju primijetiti da nije jasno zbog čega se Povjerenstvo u svom odgovoru Upravnom sudu u Rijeci (neosnovano) pozvalo na svoju praksu od "30 dana razdoblja tolerancije". Naime, tu praksu Povjerenstvo očito nije primijenilo na podnositelja jer je u obrazloženju osporene odluke utvrdilo da je

podnositelj počinio povredu članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 "od stupanja ZSSI-a na snagu odnosno od ožujka 2011. g.", a ne 30 dana nakon toga.

68. Zaključno, pravilo prema kojem na dan 10. ožujka 2011. nijedan zatečeni dužnosnik - član NO više nije smio biti član nadzornog odbora trgovačkog društva u kojem se zatekao stvoreno je u administrativnoj praksi Povjerenstva, a izvedeno je iz ZoSSI-ja:26/11 ustavnopravno neprihvatljivom interpretacijom članka 14. stavka 1. tog zakona. Primjenu prava od strane Povjerenstva obilježio je pretjerani formalizam koji je u okolnostima konkretnog slučaja očito nadvladao "argument zdravog razuma".

Povjerenstvo je takvo svoje tumačenje članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 u odnosu na zatečene situacije podignulo na razinu pravne dogme koja se bezuvjetno ("beziznimno") mora poštovati, neovisno o temeljnim načelima koja vrijede za prijelazne pravne režime između dvaju zakonodavnih razdoblja, neovisno o značenju instituta stupanja na snagu zakona za nastanak pravnih obveza, neovisno o općem kontekstu i objektivnim posljedicama takvog tumačenja na funkcionalni kapacitet mnogobrojnih trgovačkih društava u zemlji, a neovisno i o okolnostima konkretnih slučajeva.

68.1. Interpretacija članka 14. stavka 1. kakvu je dalo Povjerenstvo, kao i način na koji je to tijelo u osporenoj odluci primijenilo ZoSSI:26/11-126/12, doveli su do povrede ustavnog zahtjeva za "zakonitošću" pojedinačnih akata tijela javnih vlasti u smislu članka 19. stavka 1. u vezi s člankom 3. Ustava.

68.2. Učinak opisane primjene članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 u odnosu na zatečene situacije očitovao se u praksi u nedosljednom i selektivnom procesuiranju samo pojedinih zatečenih dužnosnika - članova NO za povrede članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11. Ustavnom sudu nije poznato koliko je na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 u Republici Hrvatskoj bilo ukupno zatečenih dužnosnika - članova NO, a koliko je među njima Povjerenstvo individualno kaznilo zbog kršenja članka 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11. Međutim, koliko je Ustavnom sudu poznato, od petorice zatečenih dužnosnika - članova NO Brijuni koji su na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 bili u istoj pravnoj situaciji kao i podnositelj (i svi su ostali na toj dužnosti do 2012. godine), Povjerenstvo je kaznilo samo podnositelja.

68.3. Ustavni sud dužan je u tom smislu primijetiti da ostaje otvorenim pitanjem bi li došlo do pokretanja postupka pred Povjerenstvom da sam podnositelj nije zatražio mišljenje o tome predstavlja li njegovo članstvo u NO Brijuni povredu odredaba ZoSSI-ja:26/11-126/12 (v. načelno stajalište Ustavnog suda u točki 79. obrazloženja ove odluke).

69. Zaključno, osporena odluka Povjerenstva imala je izravan učinak na individualnu pravnu poziciju podnositelja, koji je tom odlukom bio kažnjen zbog nepoštovanja zakona. Sam podnositelj tvrdi da je zbog te odluke naišao i na javnu osudu.

Podnositelju je u takvoj situaciji morala biti zajamčena djelotvorna sudska zaštita u smislu članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava. Međutim, umjesto da provedu djelotvornu sudsku kontrolu osporenog pojedinačnog akta,

nadležni upravni sudovi samo su potvrdili pravilnost tumačenja članka 14. s ZoSSI-ja:26/11 u odnosu na zatečene situacije, kakvo je u svojoj praksi Povjerenstvo.

U svjetlu okolnosti ovog slučaja, Ustavni sud dužan je utvrditi da upravni sud podnosiocu osigurati stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu od nezakonitog javnopravnog tijela u smislu članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavka 1. Ustava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-4261/2012 od 28. svibnja 2014. 17.).

Osim toga, u osporenoj presudi Visokog upravnog suda nisu navedeni nikakvi razlozi za odbijanje podnositeljeve žalbe protiv prvostupanjske presude Upravnog suda u Rijeci. Zbog toga je drugostupanjskom presudom podnosiocu povrijeđeno i njegovo ustavno pravo na obrazloženu sudsku odluku u smislu članka 29. stavka 1. Ustava.

70. Ustavni sud posebno naglašava da ova odluka nikako ne znači da podnositelj imao zakonsku osnovu za članstvo u NO Brijuni sve do podnošenja ostavke 9. lipnja 2014.

Ovom se odlukom utvrđuje samo to, da na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11 (10. ožujka 2011.) nije postojala zakonska obveza podnositelja da podnese ostavku na članstvo u NO Brijuni, kao što ni u noći između 9. i 10. ožujka 2011., to jest na dan stupanja na snagu ZoSSI-ja:26/11, ni samo članstvo podnositelja u NO Brijuni, kojemu se dužnosti zatekao, nije postalo nezakonito.

Na Povjerenstvu je da u ponovljenom postupku protumači članak 14. stavka 1. ZoSSI-ja:26/11 u odnosu na zatečene dužnosnike - članove nadzornih odbora trgovačkih društava na način koji će biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, a osobito s načelima pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretku, te pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti, i na toj osnovi donese pravovaljivu odluku u podnositeljevom slučaju.

71. Slijedom navedenoga, na temelju članka 73. i članka 76. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske odlučeno je kao u točki II. u vezi s točkom I. izreke ove odluke.

3) Nedostaci u izreci osporene odluke Povjerenstva

72. Podnositelj je u ustavnoj tužbi prigovorio "da u izreci osporene odluke nije utvrđeno razdoblje u kojem je trajala povreda, nego se tek na str. 4. obrazloženja navodi kako je riječ o razdoblju 'od ožujka 2011. godine do lipnja 2014. godine'".

73. Povjerenstvo je u odgovoru na tužbu podnositelja od 4. svibnja 2015. upućenom Upravnom sudu u Rijeci, navelo sljedeće:

"Osporenim odlukom tuženik je utvrdio povredu članka 14. stavka 1. ZSS-a, te tuženiku izrekao sankciju, samo za ono razdoblje članstva u nadzornom odboru trgovačkog društva BRIJUNI RIVIERA d.o.o., od stupanja ZSSI-a na snagu pa do podnošenja ostavke tuženika na navedenu funkciju 9. lipnja 2014. g. što je izričito navedeno u obrazloženju osporene odluke tuženika."

74. Kao što je već navedeno u točki 35. obrazloženja ove odluke, točka 1. izreke osporene odluke Povjerenstva glasi:

"1. Istovremenim obnašanjem dužnosti gradonačelnika Grada Pule - Pola i obavljanjem funkcije člana Nadzornog odbora trgovačkog društva BRIJUNI RIVIJERA d.o.o., dužnosnik Boris Miletić počinio je povredu članka 14. stavka 2. ZSSI-a.
(...)."

75. S obzirom da je podnositelj gradonačelnik Grada Pule u tri mandata, a da je funkciju člana NO Brijuni obavljao od 2008. do 2014. godine, Ustavni sud prihvaća prigovor podnositelja da je točka I. izreke odluke Povjerenstva neodređena i neprecizna jer ne određuje razdoblje u kojemu je podnositelj počinio povredu članka 14. stavka 2. ZoSSI-ja:26/11-126/12. Navođenje tog razdoblja u obrazloženju odluke nije dostatno, a s aspekta učinaka pravomoćnosti nije ni pravno relevantno.

S obzirom na takvo stanje stvari, točka I. izreke odluke Povjerenstva nije u skladu sa zahtjevima koji za pravne akte kojima se utvrđuju kažnjive radnje i izriču kazne proizlaze iz vladavine prava (članak 3. Ustava), a protivne su i zahtjevu pravičnosti u smislu članka 29. stavka 1. Ustava.

S obzirom na pogrešne zaključke koji mogu biti izvedeni iz točke I. izreke odluke Povjerenstva, Ustavni sud smatra nespornim da bi tako formulirana izreka mogla utjecati na stvaranje pogrešnog vanjskog dojma o podnositelju, a time i na stvaranje javne slike o njemu koja ima ili bi mogla imati utjecaja na njegov ugled u javnosti. Utoliko su i prigovori koji se tiču članka 35. Ustava opravdani.

76. Ostale prigovore podnositelja Ustavni sud ocijenio je očito neosnovanima.

4) Načelna pitanja koja otvara ovaj predmet

77. Ovaj predmet otvorio je dva načelna pitanja.

78. Prvo, s obzirom na utvrđene nedostatke u izreci odluke Povjerenstva, Ustavni sud na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje da postoji opća obveza Povjerenstva u izrekama svojih odluka naznačivati točno razdoblje (od datuma do datuma) u kojem je određeni dužnosnik kršio zakonska pravila o sprječavanju sukoba interesa.

79. Drugo, u točki 68.3. obrazloženja ove odluke Ustavni sud je napomenuo da ostaje otvorenim pitanjem bi li došlo do pokretanja postupka protiv podnositelja pred Povjerenstvom da sam podnositelj nije zatražio mišljenje o tome predstavlja li njegovo članstvo u NO Brijuni povredu odredaba ZoSSI-ja:26/11-126/12.

U tim okvirima, ovaj slučaj otvara i sljedeće načelno pitanje: je li općenito dopušteno da se Povjerenstvo služi podnescima dužnosnika, koji zatraže njegovo mišljenje, kao izvorom informacija za pokretanje postupaka protiv tih istih dužnosnika, u kojima im se onda izriču sankcije zbog kažnjivog ponašanja u prošlosti?

Naime, ako je dužnosnik pravodobno u svojoj imovinskoj kartici prijavio neko svoje "ponašanje" (kao što je podnositelj u ovom slučaju u imovinskoj kartici uredno

prijavljivao svoje članstvo u NO Brijuni), Povjerenstvo je raspolagalo s tim podatkom i moglo ga je provjeriti tijekom provjere podataka iz podnesenih izvješća dužnosnika o imovinskom stanju (članak 22. i dalje ZoSSI-ja:26/11-57/15), a moglo je i pokrenuti postupak protiv dužnosnika *ex offo* (članak 39. stavak 1. ZoSSI-ja:26/11-57/15).

Ako Povjerenstvo to nije učinilo, i ako u takvoj situaciji taj isti dužnosnik naknadno zatraži mišljenje Povjerenstva o tome je li njegovo "ponašanje" u skladu s načelima javnih dužnosti, pa Povjerenstvo dostavi dužnosniku zatraženo mišljenje, a dužnosnik svoje ponašanje odmah uskladi s tim mišljenjem Povjerenstva, onda u poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava načelno ne bi bilo dopušteno nakon toga pokretati postupak protiv dužnosnika te ga kažnjavati za ponašanje koje je prethodilo mišljenju Povjerenstva i koje je dužnosnik bez odgode uskladio s tim mišljenjem. Povjerenstvo bi u tom smislu u predstojećem razdoblju bilo dužno preispitati svoju dosadašnju praksu.

80. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka III. izreke).

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

Dostava (U-III-412/2016):

1. Zajednički odvjetnički ured Goran Veljović,
Siniša Bornštner, Denis Jelenković,
Merima Ibrahimović, Andrej Stanič,
Ivana Bilić Komparić, Milena Veljović i Vladimir Veljović,
n. r. Gorana Veljovića, odvjetnika
Dobrilina 9, 52100 Pula
- za podnositelja
- uz povrat originala
2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske
Frankopanska 16, 10000 Zagreb
- na broj: Usž-1267/15-2
3. Upravni sud u Rijeci
Korzo 13, 51000 Rijeka
- uz povrat spisa broj: 2 Usl-569/15
4. "Narodne novine" - za objavu
5. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
6. Spis

Suglasnost ovog otpiravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavno-sudsko poslovanje

