

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1525

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 UsI-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«.

O b r a z l o ž e n j e

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 UsI-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. ZoSSIJD-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 županije, a ostala trojica članova predstavnici Vlade Republike Hrvatske. Prije imenovanja Branka Bačića 2010. godine, članica NO Brijuni bila je Bianca Matković.

11. Svoj trojici članova NO Brijuni koji su bili predstavnici Vlade Republike Hrvatske (Branku Bačiću, Damiru Bajsu i Jerku Rošinu) mandat je istekao, odnosno prestao 2012. godine. Vlada Republike Hrvatske predložila je u kolovozu 2012. godine imenovanje trojice novih članova NO Brijuni (Jadranka Čengija Šarić, Mirka Hercega i Bernarda Zenzerovića) koje je Skupština društva Brijuni imenovala 17. rujna 2012.

Iz podataka sadržanih u Izvješću Državne revizije proizlazilo bi da je Skupština društva Brijuni ponovo imenovala Borisa Miletića i Ivana Jakovčića za članove NO Brijuni, tako da su od rujna, odnosno listopada 2012. godine NO Brijuni činili (str. 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 kao osnivača, na dan donošenja ove odluke više nisu članovi tog odbora, kako slijedi:

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

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

3) Primjena pravila o sukobu interesa na podnositeljev slučaj (2008. – 2011. godina)

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

U to je vrijeme bio na snazi ZoSSIID:163/03-141/06. Sve do dana prestanka važenja 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. ZoSSIJD-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. ZoSSIJD-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: ZIDZoSSIJD: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: ZIDZoSSIJD:60/08). Člankom 3. tog zakona, koji je stupio na snagu 1. rujna 2008., bio je izmijenjen članak 11. stavak 6. ZoSSIJD-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 dopunama 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 ZIDZoSSIID-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