Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona oUstavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.), na sjednici od 29. decembra 2016. godine, donio je

**O D L U K U**

**I UKIDAJU SE** odredbe člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima (”Službeni list Crne Gore”, br. 33/12 i 58/14.) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore“.

**O b r a z l o ž e nj e**

1. Predlogom šest poslanika u Skupštini Crne Gore (Srđan Milić, Snežana Jonica, mr Aleksandar Damjanović, Danijela Marković, dr Radosav Nišavić i Danko Šarančić) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona, označenog u izreci (član 33. stav 2. i član 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima).

1.1. U predlogu je navedeno: da su osporene odredbe člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona, kojima je svaki vlasnik vozila u Crnoj Gori koji ima ugrađen radijski prijemnik obavezan da prilikom registracije vozila plati naknadu za korišćenje radijskih prijemnika, u suprotnosti sa načelom legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava, odnosno da su tim odredbama utvrđene obaveze uplate naknade na pristup uslugama, a ne za korišćenje usluga; da su poslovi utvrđivanja poreskih obaveza iz nadležnosti državne uprave povjereni licima (stanice za tehnički pregled) koja nijesu organi državne uprave i da se na taj način vlasnicima vozila prilikom registracije vozila onemogućava da učestvuju u postupku u kojem se odlučuje o njihovim pravima i interesima i uskraćuje pravo na pravni lijek i sudsku zaštitu protiv tih akata.

2. U mišljenju Vlade navedeno je: da je osporenim odredbama Zakona utvrđena naknada za korišćenje usluge, a ne porez ili dažbina; da vlasnik vozila ima pravo da izrazi volju da koristi radijski prijemnik, čime je ispoštovan princip da se plaća samo usluga koja se koristi; da, saglasno odredbama Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima, saobraćajnu dozvolu i registarske tablice za registrovano vozilo vlasniku odnosno korisniku lizinga izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova, a ne stanica za tehnički pregled i da vlasnik vozila ima pravo žalbe u slučaju odbijanja registracije vozila, kao i pravo na pokretanje upravnog spora.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

”Član 270. stav 1. tačka 5.a

Vozilo se može registrovati, ako:

5a) postoji dokaz o izvršenoj uplati naknade za korišćenje radijskih prijemnika u vozilu.

Član 270.a

Svaki vlasnik vozila u Crnoj Gori koji ima ugrađen radijski prijemnik, obavezan je da prilikom registracije vozila plati naknadu za korišćenje radijskih prijemnika u iznosu od dva eura.

Naknada iz stava 1. ovog člana uplaćuje se na žiro-račun Agencije za elektronske medije i pripada:

- 95% fondu Agencije za pomoć komercijalnim radio emiterima;

- 5% Agenciji.

Raspodjelu sredstava iz fonda Agencije za pomoć komercijalnim radio emiterima vrši Savjet Agencije za elektronske medije svakih šest mjeseci, na osnovu javnog konkursa, u skladu sa posebnim aktom.

Od plaćanja naknade za korišćenje radijskih prijemnika oslobođeni su:

1) ustanove za brigu o djeci, škole, bolnice i domovi zdravlja, domovi za stara lica, domovi penzionera, nevladine organizacije koje se bave zaštitom osoba sa invaliditetom;

2) diplomatsko - konzularna predstavništva.

Savjet je dužan da Izvještaj o raspodjeli sredstava objavi na svom portalu u roku od 15 dana od dana raspodjele sredstava."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom.

5.Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

”Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana**.**

Član 58. st. 1. i 2.

Jemči se pravo svojine.

Niko ne može biti lišen ili ograničenprava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Član 142.

Država se finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda.

Svako je dužan da plaća poreze i druge dažbine.

Porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG - Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

„Člana 1.

»Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države kada primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.«

6. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Iz citiranih odredaba Ustava, takođe, proizilazi da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina konstituisana kao ustavna obaveza i da je opšteg karaktera, što znači da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. Saglasno odredbi člana 142. stav 3. Ustava, porezi i druge dažbine mogu se uvoditi samo zakonom, a visina određene naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa koji u okviru svojih nadležnosti, na osnovu zakona obavljaju određene javnopravne poslove. Osim osnovnih načela Ustav ne definiše predmet, postupak i način oporezivanja i uvođenja drugih dažbina, niti sadrži ograničenja u pogledu njihovog uređivanja, već uređivanje tih pitanja u cjelini prepušta zakonodavcu. Ovlašćenje za uređivanje tih pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pri uređivanju tih pitanja, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su načelo vladavine prava, pravo svojine i saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2., član 58. st. 1., 2. i član 145. Ustava).

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca predloga, u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su utvrđivanje i naplata poreza i drugih dažbina uređeni sa više zakona, saglasno ovlašćenjima iz odredaba člana 142. Ustava, prema kojima država uređuje i obezbjeđuje sistem poreza i drugih dažbina.

7.1. Zakonom o elektronskim medijima[[1]](#footnote-1) uređena su pitanja koja se odnose na prava, obaveza i odgovornost pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost proizvodnje i pružanja audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluga), usluga elektronskih publikacija putem elektronskih komunikacionih mreža, nadležnosti, status i izvori finansiranja Agencije za elektronske medije, sprječavanje nedozvoljene medijske koncentracije, podsticanja medijskog pluralizma i druga pitanja od značaja za oblast pružanja AVM usluga, u skladu s međunarodnim konvencijama i standardima (član 1.). Audio vizuelna usluga, u smislu tog zakona, je usluga koja je pod uređivačkom odgovornošću pružaoca usluge, čija je osnovna namjena emitovanje programa za informisanje, zabavu ili obrazovanje opšte javnosti putem elektronskih komunikacionih mreža, a može biti u obliku elektronskog medija (radijski ili televizijski program), AVM usluge na zahtjev i komercijalne audiovizuelne komunikacije (član 8. tačka 1. Zakona).

7.2. Zakonom o poreskoj administraciji[[2]](#footnote-2) uređena su prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku registracije poreskih obveznika i utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina (clan 1.). Izaraz "porez i druge dažbine", u smislu ovog zakona, su porezi, doprinosi, takse, naknade i druga novčana davanja utvrđena zakonom (član 4. alineja 2.).

7.3. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima uređena su pravila saobraćaja na putevima, obaveze učesnika i drugih subjekata u saobraćaju, ograničenje saobraćaja, saobraćajna signalizacija, oznake, znaci i naredbe kojih se moraju pridržavati učesnici u saobraćaju, uslovi koje moraju da ispunjavaju vozači za upravljanje vozilima, uslovi koje moraju da ispunjavaju vozila, posebne mjere koje se preduzimaju u saobraćaju i druga pravila i mjere kojima se obezbjeđuje bezbjednost saobraćaja na putevima. Odredbama člana 253. st. 1. i 2. Zakona propisano je da tehnički pregled vozila obavlja privredno društvo koje ima odobrenje za obavljanje tih poslova koje se izdaje privrednom društvu koje obezbijedi posebnu tehnološku cjelinu u kojoj se obavlja djelatnost tehničkog pregleda vozila (stanica za tehnički pregled vozila). Registraciju vozila, u smislu Zakona, vrši nadležno Ministarstvo, i to: za fizičko lice prema mjestu prebivališta, privremenog boravka ili stalnog nastanjenja stranca, mjestu boravka lica sa priznatim statusom izbjeglice u Crnoj Gori, odnosno za pravno lice prema sjedištu pravnog lica ili njegove organizacione jedinice u Crnoj Gori, kao i da, izuzetno, registraciju vozila Vojske Crne Gore vrši organ državne uprave (…) nadležan za poslove odbrane (član 269. st. 4. i 5.). Osporenom odredbom člana 270. stav 1. tačka 5.a Zakona propisano je da se vozilo može registrovati ako postoji dokaz o izvršenoj uplati naknade za korišćenje radijskih prijemnika u vozilu. Osporenim odredbama člana 270.a Zakona zakonodavac je propisao obavezu plaćanja naknade za korišćenje radijskih prijemnika u vozilu, u iznosu od dva eura, za svakog vlasnika vozila u Crnoj Gori koji ima ugrađen radijski prijemnik (stav 1.), odnosno utvrdio: organe i tijela kojima se uplaćuje ta naknada (stav 2.), način dalje raspodjele tih sredstava (stav 3.), slučajeve oslobođenja od plaćanja naknade (stav 4.) i način objavljivanja Izvještaja o raspodjeli sredstava (stav 5.).

8. U postupku ocjene ustavnosti osporenih odredaba Zakona Ustavni sud je odredbe Ustava o ličnim pravima i slobodama i odredbe o principima ekonomskog uređenja države sagledao kao jedinstvenu cjelinu, odnosno kao jednako vrijedna Ustavom zaštićena dobra. Poreskа vlаst držаve (član 142 Ustava) pretpostаvljа njeno prаvo dа uvodi, utvrđuje i nаplаćuje poreze i druge jаvne dаžbine od fizičkih i prаvnih licа kojа se nаlаze pod njenim fiskаlnim suverenitetom. Načelo opštosti iz odrebe člana 142. stav 1. Ustava, prema nalaženju Ustavnog suda, zahtijeva da se porezi, kao i druge dažbine, određuju generalno za sva lica unaprijed, a ne od slučaja do slučaja, odnosno selektivno prema pojedinim licima. Kаo аntipod poreskoj vlаsti stoji poreskа dužnost grаđаnа i prаvnih licа, kojа omogućаvа dа se državi obezbijede poreski (fiskаlni) prihodi, radi funkcionisаnja držаve i obezbeđivаnja jаvnih dobаrа. Grаđаnimа zаkon pružа mogućnost dа uživаju opštu korist od jаvnih dobаrа, obezbjeđuje njihovа prаvа, gаrаntuje slobode, аli ih, isto tаko, sаnkcioniše zа povrede zаkonа i drugih prinudnih propisа, pа tаko i u slučаjevimа neispunjаvаnjа obаvezа. S obzirom na to da sva lica u državi imаju prаvo dа koriste jаvnа dobrа, oni imаju i dužnost dа, kroz plаćаnje porezа i drugih dаžbinа, u koje spadaju i naknade, obezbijede držаvi finаnsijskа sredstvа, kаko bi "ponudа" tih jаvnih dobаrа od strаne držаve moglа dа bude efikаsnijа i što kvаlitetnijа, а sve u interesu tih lica – korisnikа jаvnih dobаrа.

8.1. Polazeći od navedenih ustavnih principa, Ustavni sud je utvrdio da su osporenom odredbom člana 270.a stav 1. Zakona, kojom je propisano da je svaki vlasnik vozila u Crnoj Gori, koji ima ugrađen radijski prijemnik, obavezan da prilikom registracije vozila plati naknadu za korišćenje radijskog prijemnika u iznosu od dva eura, povrijeđeni ustavni principi o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

8.1.1. Naime, iz navedenih odredaba Ustava, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da zakonom kojim uređuje bezbjednost saobraćaja na putevima propiše uslove koje moraju da ispunjavaju vozači za upravljanje vozilima, uslove koje moraju da ispunjavaju vozila, posebne mjere koje se preduzimaju u saobraćaju i druga pravila i mjere kojima se obezbjeđuje bezbjednost saobraćaja na putevima. Određivanje uslova koje vozilo mora da ispunjava da bi moglo da se koristi u saobraćaju na putu, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva i ovlašćenje nadležnog organa da to vozilo registruju ukoliko ispunjava zakonom propisane uslove za korišćenje vozila u saobraćaju. Osporenom odredbom 270.a stav 1. Zakona, zakonodavac je, međutim, osim uslova koje moraju da ispunjavaju vozila, vlasnicima vozila koja imaju ugrađen radijski prijemnik, uveo naknadu za korišćenje usluge „radijskog programa“, kao vrstu audiovizuelne usluge propisane odredbom člana 8. stav 1. Zakona o elektronskim medijima, bez obzira na to da li tu uslugu koriste ili ne, odnosno propisao naknadu koja, ukoliko se ne plati prilikom registracije vozila, onemogućava korišćenje vozila u saobraćaju, iako vozilo ispunjava sve ostale zakonom propisane uslove kojima se obezbjeđuje bezbjednost saobraćaja na putevima. Naknadu, kao vrstu dažbine i javni prihod, po ocjeni Ustavnog suda, država uvodi, utvrđuje i naplaćuje u cilju rješavanja određenih ekonomskih, ekoloških i drugih nefiskalnih ciljeva i predstavlja vrstu parafiskalnih odnosno neporeskih prihoda čija se visina unaprijed utvrđuje i plaćaju je samo određene kategorije obveznika ili korisnika usluga. Uvodeći osporenom odredbom 270.a stav 1. Zakona naknadu za pretpostavljenu uslugu, odnosno za pristup uslugama „korišćenja radijskog programa“, a ne za stvarno korišćenje tih usluga zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načela vladavine prava i saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

8.2. Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona povrijeđen i ustavni princip o pravu svojine iz odredaba člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

8.2.1. Ustavom se jemči pravo svojine (član 58. stav 1.), a to pravo (imovina) uživa i zaštitu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju. Suštinu prava svojine predstavlja mogućnost vlasnika (pravna i faktička) da vrši ovlašćenja koja čine sadržinu ovog prava (pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja). Ustavno jemstvo prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje u vršenju zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, kao i da mu obezbijedi pravnu zaštitu za slučaj povrede. Sljedstveno tome, zakonodavac ne može da ukine pravo svojine kao takvo, ali se zakonom ovo pravo može ograničiti, s obzirom na to da su ograničenja tog prava, saglasno odredbama člana 24. i člana 58. stav 2. Ustava, dopuštena ukoliko to zahtijeva javni interes i ako su propisana zakonom.

8.2.2. Član 1. Protokola br. 1. uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu *(possessions)*, na način da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1). Imovina, u smislu člana 1. Protokola broj 1., ima autonomno značenje koje nije ograničeno na vlasništvo materijalnih dobara *(ownership of physical goods):* određena druga prava i interesi koji konstituišu aktivu *(assets)* takođe se mogu smatrati »vlasničkim pravima« *(property rights)*, a time i imovinom *(possessions)* u smislu te odredbe Konvencije. Od značaja je, kada je riječ o imovinskom pravu, da ono ima novčanu vrijednost, iako se u koncipiranju pojma vlasništva Evropski sud veoma često poziva na okolnosti konkretnog slučaja. Državi je ovim odredbama Evropske konvencije ostavljeno široko polje slobodne procjene na način da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu različitih kazni, poreza i sl.

8.2.3. Evropski sud je, u tom smislu, u predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švetske[[3]](#footnote-3)*, izrazio stav da Konvencija kao cjelina zahtijeva uspostavljanje ravnoteže izmedu interesa zajednice i osnovnih svojinskih prava prilikom raspolaganja nekretninama:

“63. (…) U mišljenju Suda, svi uticaji prigovora (vidi stav 58. ove presude) proizlaze iz smanjenja mogućnosti raspolaganja nekretninama koje su u pitanju. Ti učinci su povod ograničenja nametnutih pravu vlasništva, jer je postalo neizvjesno, a posljedica tih ograničenja odnosilo se na vrijednost objekta. Međutim, iako je pravo vlasništva izgubilo nešto od svoje suštine, nije nestalo. Učinci preduzetih mjera nijesu takvi da se mogu izjednačiti s oduzimanjem vlasništva. (…).

8.2.3.1. U predmetu *Mellacher i drugi protiv Austrije[[4]](#footnote-4)* Evropski sud je zauzeo stav da lišenje dijela imovine znači samo mjeru regulisanja njenog korišćenja:

“44. Evropski sud nalazi da mjere, koje su preduzete, ne predstavljaju ni formalnu ni *de facto* eksproprijaciju. Nije postojao nikakav prenos svojine podnosilaca, niti su oni bili lišeni prava da imovinu koriste, izdaju ili prodaju. Osporene mjere koje su ih, po opštem priznanju, lišile dijela njihovog prihoda od imovine bile su u tim okolnostima ravne samo regulisanju korišćenja imovine.“

8.2.3.2. U predmetu *Iatridis protiv Grčke[[5]](#footnote-5)* Evropski sud je ponovio stav da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje imovine treba biti zakonito:

“55. Prema sudskoj praksi Suda, član 1. Protokola br. 1., koji u suštini jamči pravo na imovinu, sadrži tri različita pravila (vidi presudu u predmetu James and Others v. the United Kingdom od 21. februara 1986., Serija A br. 98-B, str. 29-30, stav 37.); prvo pravilo, utvrđeno u prvoj rečenici prvoga stava, opšte je prirode i iznosi načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvoga stava odnosi se na oduzimanje imovine i podvrgava ga određenim uslovima. Treće pravilo, navedeno u drugome stavu priznaje da, između ostalog, države ugovornice imaju pravo nadzirati upotrebu imovine u skladu s opštim interesom. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i stoga ih treba tumačiti u svijetlu opšteg načela proglašenog u prvom pravilu.

58. Sud ponavlja kako je prvi i najvažniji zahtjev u članu 1. Protokola br. 1 taj da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje imovine treba biti zakonito.“

8.2.3.3. U predmetu *Jokela protiv Finske[[6]](#footnote-6)* Evropski sud je ukazao na diskreciona ovlašćenja države u slobodnoj procjeni javnog interesa prilikom oduzimanja imovinskih prava:

“52. Sud ponavlja da se nacionalne vlasti, koje imaju neposredna saznanja o svom društvu i njegovim potrebama, u načelu nalaze u boljem položaju nego neki međunarodni sudija u pogledu ocjenjivanja što je "u javnom interesu". U vršenju svoje ocjene u pitanjima koja proizlaze iz člana 1. Protokola br. 1, nacionalne vlasti stoga uživaju široku slobodu procjene (vidi, na primjer, naprijed navedenu presudu u predmetu Fredin, str. 17, stavak 51.). Sud prihvata da se oduzimanje dijela imovine g. Jokele u svrhu sprovođenja plana puta (ceste) dogodilo u javnom interesu.”  

8.3. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da je miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno samo ako su ispunjena kumulativno tri uslova: 1) morа biti propisаno zаkonom (tj. legalno); 2), morа biti u jаvnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno dа je »rаzumno« i »srаzmjerno« cilju koji se njime želi postići. Drugim riječimа, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smаtrаće se suprotnim nаčelimа Konvencije аko nemа objektivnog i rаzumnog oprаvdаnjа, аko ne teži legitimnom cilju ili ne postoji rаzumnа srаzmjernost između primijenjene mjere i ciljа koji se njome nаstoji postići, pri čemu država u ovom članu uživa širi stepen slobodne procjene nego u drugim članovima Konvencije. Miješanje u pravo na imovinu ne smije ići dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a lice na koje se primjenjuje ograničenje ne smije biti podvrgnuto proizvoljnom tretmanu, niti se od njega može tražiti da snosi prevelik teret u ostvarivanju legitimnog cilja.

8.3.1. Osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, prema odredbama Ustava i Evropske konvencije, načelno su neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak, koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlašćenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlašćenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka). Svi držаvni orgаni, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ogrаničavanjа ljudskih prаvа i sloboda morаju dа vode rаčunа o: 1) suštini prаvа koje se ogrаničаvа, 2) vаžnosti svrhe ogrаničenjа, 3) prirodi i obimu ogrаničenjа, 4) o odnosu ogrаničenjа sа svrhom ogrаničenjа i 5) dа li postoji nаčin dа se svrhа ogrаničenjа postigne mаnjim ogrаničenjem prаvа. Ustаvotvorаc ovlаšćuje zаkonodаvcа dа detаljnije reguliše ogrаničenjа, аli ne i dа sаm propiše osnov zа ogrаničenje, već je tаkvo ogrаničenje moguće sаmo аko to Ustаv dopuštа i u svrhe koje Ustаv dopuštа. Time je Ustavom jаsno definisаn princip proporcionаlnosti (srаzmjernosti), kаo i mjerilа kojimа se, prije svegа, Ustavni sud morа rukovoditi pri tumаčenju ogrаničenjа ljudskih prаvа u konkretnom predmetu.

8.4. Ocjenjujući osporene odredbe Zakona u kontekstu navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac, uslovljavanjem registracije vozila obavezom plaćanja naknade za korišćenje radijskih prijemnika u iznosu od dva eura i pružanja dokaza o izvršenoj uplati, svim vlasnicima vozila u Crnoj Gori koji imaju ugrađen radijski prijemnik u vozilu, ograničio svojinsko pravo (korišćenje vozila). Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da je osporena naknada uvedena *ex lege* i da osporene odredbe Zakona s formalno-pravnog aspekta zadovoljavaju standard “zakonitosti” (preciznost zakona, dostupnost i izvjestnost zakonskog akta). Može se, po nalaženju Ustavnog suda, zaključiti i da osporeno miješanje zakonodavca u pravo na imovinu na način propisan osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona, saglasno odredbama 142. st. 1 i 2. Ustava i člana 18. Evropske konvencije[[7]](#footnote-7), ima pretpostavljeni legitiman »javni interes«, koji podrazumijeva pravo države da uvede poreze i druge dažbine i da uređuje poreski sistem, odnosno da uvede osporenu naknadu kao javni prihod. Međutim, miješanje u pravo na imovinu, prema ocjeni Ustavnog suda, ne može se nametnuti samo zakonskom odredbom koja ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego, takođe, mora imati razuman odnos proporcionalnosti izmedu upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

8.4.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da je, propisivanjem osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona obaveze vlasnicima koji imaju ugrađen radijski prijemnik u vozilu da prilikom registracije vozila plate naknadu za korišćenje radijskih prijemnika u iznosu od dva eura, nezavisno od toga da li radijski program koriste ili ne, došlo do neproporcionalnog miješanja države u pravo na imovinu, odnosno da je adresatima Zakona nametnut pretjeran teret, kojim su, *de facto,* za neođređeni vremenski period lišeni imovinskog prava da koriste svoje vozilo koje ispunjava sve ostale zakonom propisane uslove kojima se obezbjeđuje bezbjednost saobraćaja na putevima. Osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nesrazmjerno je ograničeno ustavom zajemčeno pravo – pravo svojine, da bi se doprinijelo ostvarivanju drugih obaveza propisanih zakonom, čime je zanemaren princip saglasnosti zakona s Ustavom, koji obavezuje zakonodavca da vodi računa o vrijednostima zajemčenim Ustavom. Ovlašćenje za uređivanje načina ostvarivanja Ustavom zajemčenih prava, pa i prava na mirno uživanje imovine (korišćenje vozila u saobraćaju), po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da to pravo ukine, niti da ga derogira, odnosno da uvede takva ograničenja (za neodređeni vremenski period) kojima ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost. Polazeći od navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona, zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio odredbe člana 24., člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, koje se odnose na ograničenje ljudskih prava i sloboda i pravo svojine.

8.5. S obzirom na to da su odredbe člana 270.a st. 2., 3.,4. i 5. Zakona, kojima su utvrđeni organi i tijela kojima se raspodjeljuju sredstva od naknade, način te raspodjele, slučajevi oslobođenja od plaćanja naknade i način objavljivanja Izvještaja o raspodjeli sredstava, u neposrednoj korelaciji sa osporenim odredbama člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a stav 1. Zakona, da predstavljaju dalju normativnu razradu u smislu njihove realizacije i da ne mogu samostalno egzistirati, Ustavni sud je utvrdio da su i te odredbe nesaglasne s Ustavom. Ustavni sud je, stoga, ukinuo odredbe člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona.

8.6. Polazeći od sadržine odredaba čl. 20. i 112. Ustava, kojima su utvrđeni principi o pravu na pravni lijek i o prenošenju pojedinih poslova državne uprave zakonom na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice i činjenice da je Ustavni sud ukinuo osporene odredbe člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Ustava nijesu relevantne za rješavanje ovog ustavnopravnog pitanja. Ustavni sud nije ulazio ni u ocjenu osnovanosti ostalih navoda i razloga iznijetih u prijedlogu, budući da, prema ocjeni Ustavnog suda, ne mogu biti od uticaja na drugačije odlučivanje u ovom predmetu.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 270. stav 1. tačka 5.a i člana 270.a Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima i o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 3/16 PREDSJEDNICA,

29. decembar 2016. godine Desanka Lopičić,s.r.

P o d g o r i c a

1. "Službeni list Crne Gore", br. 46/10., 53/11. i 6/13. [↑](#footnote-ref-1)
2. "Službeni list Republike Crne Gore", br. 65/01. i 80/04. i "Službeni list Crne Gore", br. 73/10., 20/11., 28/12. i 8/15. [↑](#footnote-ref-2)
3. Presuda od 23. septembra 1982., zahtjev br.7151/75., [7152/75](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{). [↑](#footnote-ref-3)
4. Presuda od 19. decembra 1989., Serija A broj 169. [↑](#footnote-ref-4)
5. Presuda od 25. marta 1999., zahtjev broj 31107/96. [↑](#footnote-ref-5)
6. Presuda od 21. maja 2002, zahtjev broj 28856/95. [↑](#footnote-ref-6)
7. »Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.« [↑](#footnote-ref-7)