

USTAVNI SUD CRNE GORE
U-I br. 28/15 i 39/16
24. februar 2016. godine
P o d g o r i c a

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i člana 49. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 24. februara 2017. godine, većinom glasova, donio je

R J E Š E N J E

POKREĆE SE postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona o prekršajima ("Službeni list Crne Gore", br. 1/11., 6/11., 39/11. i 32/14.).

O b r a z l o ž e n j e

1. Ranko Babović, iz Bara, koga zastupa Milan Filipović, advokat, iz Podgorice, i dr Makedonka Kasalica, advokatica, iz Podgorice, podnijeli su inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona, označenog u izreci, navodeći da su u suprotnosti s odredbama člana 58. Ustava Crne Gore, kojima se jemči pravo svojine; da je odredbom člana 234. Zakona o prekršajima propisano dovoljno mjera za naplatu novčane kazne (prinudna naplata i zamjena novčane kazne kaznom zatvora ili radom u javnom interesu), pa se ne vidi osnovni motiv naplate novčane kazne pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni, u skladu s osporenim odredbama.

2. U mišljenju Vlade navedeno je: da je osporenim odredbama Zakona propisana naplata novčane kazne pasivnim izvršenjem putem Registra novčanih kazni, kao jedan od načina naplate novčane kazne koja je izrečena u zakonom propisanom postupku i da je na precizan način propisan postupak izvršenja novčanih kazni; da je pasivnim izvršenjem naplate novčanih kazni uspostavljen efikasan i održiv sistem naplate prvosnažno izrečenih novčanih kazni i troškova postupka; da su osporena ograničenja proporcionalna svrsi i da je propisivanje zabrane iz odredbe člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. Zakona u skladu s odredbom člana 1. stav 2. Protokola broj 1.uz Evropsku Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom se ne spori pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi vršila nadzor nad korišćenjem imovine, u skladu s opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

"Član 234 . stav 1. tačka 1.

(1) Naplata novčane kazne može se izvršiti:

1) pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni u skladu sa članom 235 ovog zakona;

Član 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3.

(1) Osuđenom, odnosno kažnjenom za prekršaj iz oblasti bezbjednosti saobraćaja, dok ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni, neće se dozvoliti:

1) registracija ili produženje važenja registracije motornog vozila;

2) izdavanje ili produženje važenja vozačke dozvole.

(3) Pored zabrane iz stava 1. ovog člana, zakonom se može propisati zabrana izdavanja ili produženja drugih dozvola, registracije ili izdavanja potvrda iz službene evidencije, dok osuđeni, odnosno kažnjeni ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni za prekršaj iz oblasti na koju se zabrana odnosi, osim onih koje se tiču ličnih (statusnih) prava ili onih koje služe slobodi kretanja, kao i ostvarivanju prava iz rada, penzijskog i socijalnog osiguranja i drugih ličnih prava.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona, ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

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.

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

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

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 ograničen prava 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):

»Član 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 uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da se jemče i štite ljudska prava i slobode; da se zakonom, pored ostalog, uređuje nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, pa i postupci pred sudovima, među kojima je i prekršajni postupak. Ovlašćenje za uređivanje prekršajnog postupka, saglasno odredbi člana 16. tačka 1. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način određuju prekršaji i prekršajne sankcije, prekršajna odgovornost i postupak izvršenja prekršajnih sankcija. 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. Prilikom uređivanja odgovarajućeg sudskog postupka, zakonodavac ima ustavnu obavezu da obezbijedi ostvarivanje zajemčenih prava i sloboda, pa i pravo svojine (član 58 st. 1. i 2. Ustava). To uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva, pravnu sigurnost, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi kojima se uređuje prekršajni postupak, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka, koja je osnov za tumačenje Ustava (član 1. stav 2. Ustava).

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijativa u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, utvrđeno odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su uslovi koje moraju da ispunjavaju vozila, posebne mjere koje se preduzimaju u saobraćaju, registracija vozila i druga pravila i mjere kojima se obezbjeđuje bezbjednost saobraćaja na putevima i, s tim, u vezi utvrđivanje prekršaja i naplata prekršajnih novčanih kazni, uređeni sa dva zakona.

7.1. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima¹ 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 (član 1). Odredbama člana 253. st. 1. i 2. Zakona propisano je da tehnički pregled vozila obavlja privredno društvo koje ima odobrenje za obavljanje tih poslova i 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 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 (član 269. st. 4., 5. i 6.).

¹ Službeni list Crne Gore", br. 33/12 i 58/14.

7.2. Zakonom o prekršajima uređeni su uslovi za propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija, prekršajna odgovornost, prekršajni postupak i postupak izvršenja prekršajnih sankcija (član 1.). Prekršaj, u smislu Zakona o prekršajima, je radnja koja predstavlja povredu javnog poretka koja je utvrđena zakonom ili drugim propisom i za koju je propisana sankcija (član 2.). Prekršaji i prekršajne sankcije, prema Zakonu, mogu se propisivati zakonom, uredbom Vlade Crne Gore i odlukom jedinice lokalne samouprave (član 4. stav 1.). Odluka kojom je utvrđena novčana kazna, troškovi prekršajnog postupka i oduzeta imovinska korist izvršava se kad je, nakon pravosnažnosti odluke, istekao rok određen za njihovo plaćanje, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 233. Zakona). Prema odredbama člana 234. stav 1. Zakona naplata novčane kazne može se izvršiti: 1) pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni, u skladu sa članom 235. ovog zakona; 2) prinudnom naplatom; 3) zamjenom novčane kazne kaznom zatvora ili radom u javnom interesu. Osporenim odredbama člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona o prekršajima propisana je obaveza naplate novčane kazne pasivnim izvršenjem preko registra novčanih kazni, na način da se osuđenom odnosno licu kažnjenom za prekršaj iz oblasti bezbjednosti saobraćaja, neće dozvoliti registracija ili produženje važenja registracije motornog vozila, kao ni izdavanje ili produženje važenja vozačke dozvole, dok ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u registru novčanih kazni i da se pored zabrane iz stava 1. ovog člana, zakonom može propisati zabrana izdavanja ili produženja drugih dozvola, registracije ili izdavanja potvrda iz službene evidencije, sve dok osuđeni odnosno kažnjeni ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni za prekršaj iz oblasti na koju se zabrana odnosi, osim onih koje se tiču ličnih (statusnih) prava ili onih koje služe slobodi kretanja, kao i ostvarivanju prava iz rada, penzijskog i socijalnog osiguranja i drugih ličnih prava.

8. Ustavni sud je ocijenio da su osporenim odredbama člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona povrijeđeni ustavni principi o jednakosti pred zakonom, ograničenju ljudskih prava i sloboda i zaštiti prava svojine, iz odredaba člana 17. stav 2., člana 24., člana 58. st. 1. i 2. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

8.1. 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). Svojina je tipično apsolutno pravo, jer djeluje prema svima ("erga omnes"), a to znači da niko ne može da uznemirava vlasnika u vršenju njegovog prava. Imovina (član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju) je komplementaran i korelativan pojam sa svojinom i predstavlja skup svih prava i obaveza (stvarnih i obligacionih) koja pripadaju jednom licu (tj. vlasniku). 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.

8.1.1. Član 1. Protokola broj 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 br. 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 Evropske konvencije. Kada je riječ o imovinskom pravu, od značaja je 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.

8.1.1.1. U predmetu *Iatridis protiv Grčke*² Evropski sud je izrazio stav da Konvencija kao cjelina, zahtijeva uspostavljanje ravnoteže između interesa zajednice i osnovnih svojinskih prava prilikom raspolaganja nekretninama:

“55. Prema sudskoj praksi Suda, član 1. Protokola broj 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 svjetlu opšteg načela proglašenog u prvom pravilu. 58. Sud ponavlja kako je prvi i najvažniji zahtjev u članu 1. Protokola broj 1. taj da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje imovine treba biti zakonito.“

8.1.1.2. U predmetu *Jokela protiv Finske*³ Evropski sud je ukazao na diskreciju ovlaštenja 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 šta je "u javnom interesu". U vršenju svoje ocjene u pitanjima koja proizlaze iz člana 1. Protokola broj 1, nacionalne vlasti, stoga, uživaju široku slobodu procjene (vidi, na primjer, naprijed navedenu presudu u predmetu *Fredin*, str. 17, stav 51.). Sud prihvata da se oduzimanje dijela imovine g. Jokele u svrhu sprovođenja cestovnog plana dogodilo u javnom interesu.“

8.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju priznaje državama pravo na preduzimanje neophodnih mjera da bi se obezbijedilo plaćanje poreza ili drugih dažbina ili kazni (kao dozvoljen vid kontrole korišćenja imovine). U ovoj oblasti, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, država uživa tzv. široko polje slobodne procjene, što joj daje dovoljno mogućnosti za uređivanje odnosa u poreskoj sferi, jer ostavlja određeno diskreciono pravo za ocjenu postojanja potrebe i neophodnosti ograničenja prava na imovinu. Miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine, prema praksi Evropskog suda, dozvoljeno je samo ako su ispunjena kumulativno tri uslova: 1) mora biti propisano zakonom (tj. legalno); 2), mora biti u javnom ili opštem interesu (tj. legitimno) i 3) da je neophodno u demokratskom društvu, odnosno da je »razumno« i »srazmjerno« cilju koji se njime želi postići. Drugim riječima, miješanje države u pravo na mirno uživanje imovine smatraće se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna srazmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići. Ovo konkretno znači da se mora voditi računa o tome

² Presuda od 25. marta 1999., zahtjev broj 31107/96.

³ Presuda od 21. maja 2002, zahtjev broj 28856/95.

da li zakonska mjera kojom se ograničava imovinsko pravo predstavlja "poseban i pretjeran teret", odnosno da li pravedna ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa i prava pojedinca može biti postignuta "manje restriktivnim mjerama" kojima se ograničava imovinsko pravo.

8.2.1. 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 ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju 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 državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, pa i zakonodavac, prilikom ograničavanja ljudskih prava i sloboda moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ustavotvorac ovlašćuje zakonodavca da detaljnije reguliše ograničenja, ali ne i da sam propiše osnov za ograničenje, već je takvo ograničenje moguće samo ako to Ustav dopušta i u svrhe koje Ustav dopušta. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava u konkretnom predmetu.

8.2.2. Ocjenjujući osporene odredbe 234 . stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona u kontekstu navedenih ustavnih i konvencijskih principa, Ustavni sud je ocijenio da je zakonodavac propisivanjem *"da se naplata novčane kazne može izvršiti: pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni u skladu sa članom 235 ovog zakona i da se osuđenom, odnosno kažnjenom za prekršaj iz oblasti bezbjednosti saobraćaja neće dozvoliti: registracija ili produženje važenja registracije motornog vozila; izdavanje ili produženje važenja vozačke dozvole dok ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni i da se zakonom može propisati zabrana izdavanja ili produženja drugih dozvola, registracije ili izdavanja potvrda iz službene evidencije, dok osuđeni, odnosno kažnjeni ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni za prekršaj iz oblasti na koju se zabrana odnosi (...)"* ograničio pravo svojine na način koji nije u saglasnosti s odredbama člana 24. i člana 58. st. 1. i 2. Ustava

8.2.3. Iz osporenih odredaba člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je svrha uvođenja "pasivnog sprovođenje postupka izvršenja" preko jedinstvene evidencije neplaćenih novčanih kazni i troškova postupka evidentiranih u Registru, prije svega naplata izrečenih novčanih kazni i troškova postupka radi unapređenja izvršenja prekršajnih sankcija sa postizanjem opšte i posebne prevencije i izvjesnosti kažnjelog lica koje je prekršilo propise da će biti izvršena naplata prekršajne novčane kazne. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da je navedeno miješanje države u pravo na imovinu propisano *ex lege* i da saglasno odredbama 142. st. 1. i 2. Ustava i člana 18. Evropske konvencije⁴, ima pretpostavljeni legitiman »javni interes«, koji podrazumijeva pravo države da nadzire korišćenje imovine, u skladu s opštim (javnim) interesima, ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Međutim, miješanje u pravo na imovinu, prema ocjeni

⁴ »Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.«

Ustavnog suda, ne može se nametnuti samo zakonskom odredbom koja služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego, takođe, mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

8.2.3.1. Uslovljavanjem registracije ili produženja važenja registracije motornog vozila, izdavanja ili produženja važenja vozačke dozvole-plaćanjem novčane kazne i troškova postupka osuđenom, odnosno licu kažnjenom za prekršaj iz oblasti bezbjednosti saobraćaja, koji su evidentirani u Registru novčanih kazni, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, ograničio svojinsko pravo vlasnika vozila da svoju stvar, motorno vozilo koristi za namjenu za koju ga je pribavio, odnosno da učestvuje u saobraćaju, kao i da mu se izda ili produži javna isprava (vozačka dozvola), ako ispunjava sve ostale Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima propisane uslove za registraciju ili produženje važenja registracije motornog vozila, odnosno izdavanje ili produženje važenja vozačke dozvole. Iako se propisanom mjerom zabrane registracije ili produženja važenja registracije motornog vozila, izdavanja ili produženja važenja vozačke dozvole zbog neplaćanja novčane kazne za prekršaje, ne vrši neposredna naplata prekršajnih kazni, ona, u suštini, po ocjeni Ustavnog suda, predstavlja "dodatnu kaznu" za prekršajno kažnjeno lice, koja se ne može dovesti u neposrednu vezu sa Zakonom propisanom svrhom kažnjavanja, odnosno da je uvedena još jedna kaznena mjera i to prema određenoj kategoriji lica koja dobrovoljno ne izvršavaju odluke prekršajnih sudova.

8.2.3.2. Ustavna obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina (ili kazni) iz odredaba člana 142. Ustava i člana 1. stav 2. Protokola broj 1., po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da osporenim odredbama člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona propiše obavezu nadležnog organa da licu, koje ispunjava sve zakonom propisane uslove, ne dozvoli registraciju, ili produženje važenja registracije motornog vozila, ne izda ili produži važenje vozačke dozvole (...) zato što ima "neizmirene novčane obaveze po osnovu izvršenih prekršaja "iz oblasti na koju se zabrana odnosi", jer Zakonom propisani uslov "plaćanje prekršajnih kazni, plaćanje "troškova postupka" (radi efikasne naplate od osuđenog odnosno kažnjelog lica), ima šire značenje od propisivanja "osujećenja izbjegavanja plaćanja kazni" upisanih u Registar neplaćenih novčanih kazni.

8.2.3.3. Time što Zakonom propisane zabrane, iz osporenih odredaba člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona, za izdavanje dokumenata (vozačka dozvola, saobraćajna dozvola i druge potvrde iz službene evidencije) nijesu vezane za oblast na koju se izrečena prekršajna kazna odnosi (bezbjednost saobraćaja) one, po nalaženju Ustavnog suda, prevazilaze svrhu koja se želi postići naplatom novčane kazne i obim neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava, koju dozvoljavaju odredbe člana 24. Ustava. Ograničenjima za izdavanje dozvola, potvrda i dokumenata, propisanih odredbama člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona prekršajno osuđena odnosno kažnjena lica koja poseduju vozilo, imaju saobraćajnu, vozačku dozvolu i sl., objektivno se dovode u neravnopravan položaj u odnosu na prekršajno kažnjena lica koja nijesu vlasnici vozila, odnosno koja nemaju vozačku ili saobraćajnu dozvolu, za što, po nalaženju Ustavnog suda, nema legitimnog i razumnog opravdanja, odnosno ta lica su Zakonom stavljena u drugačiji položaj u odnosu na ostala kažnjena lica, zbog čega su osporene odredbe Zakona nesaglasne i s odredbom člana 17. stav.2. Ustava, kojom je zajemčena jednakosti svih pred zakonom.

8.2.3.4. Propisivanjem (osporenim odredbama člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona), *zabrane registracije ili produženja važenja registracije vlasnicima motornog vozila, izdavanja ili produženja vozačke dozvole licima iako ispunjavaju*

sve ostale Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima propisane uslove za registraciju ili produženje važenja registracije motornog vozila, odnosno izdavanje ili produženja važenja vozačke dozvole, dok ne plate sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni, po nalaženju Ustavnog suda, došlo je do neproporcionalnog miješanja države u pravo na imovinu i da je adresatima Zakona nametnut pretjeran teret, kojim su, *de facto*, privremeno lišeni imovinskog prava da koriste svoje vozilo u saobraćaju i prava da zakonito upravljaju motornim vozilom. Osporenim odredbama člana 234. stav 1. tačka 1. i člana 235. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 3. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, nesrazmjerno je ograničeno pravo svojine zajemčeno odredbama člana 58. st. 1. i 2. Ustava, da bi se doprinijelo ostvarivanju drugih obaveza propisanih zakonom, čije je izvršavanje uređeno drugim zakonom, čime je zanemaren princip saglasnosti zakona s Ustavom, koji obavezuje zakonodavca da vodi računa o vrijednostima zajemčenim Ustavom.

8.2.3.5. Ovlašćenje za uređivanje uslova i načina ostvarivanja Ustavom zajemčenih prava, pa i prava na mirno uživanje imovine (korišćenje vozila), po ocjeni Ustavnog suda, ne daje ovlašćenje zakonodavcu da to prava ukine, niti da ga derogira, odnosno da uvede takvo ograničenje (iako privremeno i uvedeno zakonom i opravdano potrebom zaštite legitimnog cilja u javnom interesu kojim ukida suštinu zajemčenog prava ili da ga pretvori u svoju suprotnost, radi obezbjeđenja „efikasne naplate novčanih kazni za prekršaje”. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da osporeno ograničenje nije neophodno u demokratskom društvu, odnosno da država, i bez propisivanja ovog ograničenja, ima druga efikasna sredstva za naplatu svih novčanih obaveza povodom učinjenih prekršaja i da se osporenim propisivanjem ne postiže pravična ravnoteža (balans) između zahtjeva opšteg interesa (za naplatu prekršajne kazne i troškova postupka) i zahtjeva zaštite prava i interesa lica koje zahtijeva izdavanje i produženje važnosti određenih dokumenata i za čije izdavanje to lice ispunjava (sistemskim-matičnim) zakonom propisane uslove. Naime, polazeći od navedenih odredaba Zakona o prekršajima, kojima je *de lege lata* određen sistem prekršajopravnih sankcija i postupak izvršenja novčane kazne na način da se naplata novčane kazne može izvršiti: prinudnom naplatom ili zamjenom novčane kazne, kaznom zatvora ili radom u javnom interesu (član 234. stav 1. tačka 2. i 3), Ustavni sud je ocijenio da država ima na raspolaganju i druge zakonske mehanizme za obezbjeđivanje naplate novčanih prekršajnih kazni u okviru tzv. alternativnih načina obezbjeđenja njihovog plaćanja, kojima se nepotrebno ne zadire u suštinu zajemčenih imovinskih prava garantovanih Ustavom.

8.3. Osim toga, Ustavni sud je ocijenio da odredba člana 235. stav 3. Zakona, kojom je propisano da se, pored navedenih zabrana, zakonom može propisati zabrana: *“izdavanja ili produženja drugih dozvola, registracije ili izdavanja potvrda iz službene evidencije, dok osuđeni, odnosno kažnjeni ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni za prekršaj iz oblasti na koju se zabrana odnosi”*, ne zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava (član 1. stav 2.), kao ni standard zakonitosti.

8.3.1. Naime, Evropski sud za ljudska prava je u svojim odlukama, ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se termin “zakon” u sintagmi “propisan zakonom” (engl. *“prescribed by law”*) smatrao zakonom, izražavanjem stava da adresat pravne norme mora biti u stanju da predvidi u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati i da se izraz „saglasno zakonu“ ne odnosi na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da on bude u skladu s vladavinom

prava. Prema shvatanju Evropskog suda, izraženom u više njegovih odluka⁵, da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo u formalnom, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove odredbe moraju biti u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive tako da subjekti na koje se zakon odnosi, svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom, kako zbog nejasnih i nepreciznih normi ne bi bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prekršajnog prava, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava. To je važno za postupanje svih državnih organa i organa javne vlasti, pa i za zakonodavca.

8.3.2. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, ocijenio da je osporena odredba člana 235. stav 3. Zakona u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer sadrži niz nejasnoća, posebno kada je riječ o mogućnosti propisivanja drugih zabrana: *“izdavanja ili produženja drugih dozvola, registracije ili izdavanja potvrda iz službene evidencije, dok osuđeni, odnosno kažnjeni ne plati sve novčane kazne”*, čime se omogućava neprihvatljivo područje arbitarnosti u postupanju nadležnog organa, prilikom rješavanja o pravima i obavezama građana. Naime, iz sadržine osporene odredbe člana 235. stav 3. Zakona nije jasno koje *“druge dozvole, registracije ili izdavanje potvrda iz službene evidencije (...), iz oblasti na koju se zabrana odnosi”* neće izdavati dok osuđeni, odnosno kažnjeno lice ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni za prekršaj. Odredbe koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da se i s ovog razloga osnovano postavlja pitanje ustavnosti osporene odredbe člana 235. stav 3. Zakona.

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

PREDSJEDNIK,
dr Dragoljub Drašković, s.r.

⁵ *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, od 26. aprila 1979., zahtjev br. 6538/74.; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka br. 8691/79; *Huvig protiv Francuske*, presuda, od 24. aprila 1990., zahtjev br. 1110/84. i dr.