

## USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici od \_\_\_\_\_2024. godine razmotrila Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 235 Zakona o prekršajima („Službeni list Crne Gore“, br. 1/11, 39/11 i 52/14 i 76/17) koju je podnijela Danka Vučinić, advokatica iz Podgorice, kao punomoćnica Nevladinog udruženja „NVO Drumski saobraćaj“, i daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Podnositeljka inicijative u bitnom navodi da su odredbama člana 235 Zakona o prekršajima („Službeni list CG“, br. 1/11, 39/11 i 52/14 i 76/17) povrijeđeni ustavni principi o jednakosti pred zakonom, ograničenju ljudskih prava i sloboda i zaštita prava svojine iz odredaba člana 17 stav 2, člana 24, člana 58 st. 1 i 2 Ustava Crne Gore i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, ukazuje je da je Odlukom Ustavnog suda Crne Gore U-I br 28/15, 39/16, od 29 maja 2017. godine sa izdvojenim mišljenjem „Službeni list Crne Gore“ broj 43/17 izbrisana odredba člana 234 stav 1 tačka 1, ali da i pored te činjenice u Zakonu o prekršajima („Službeni list Crne Gore“, br. 1/11, 39/11 i 52/14 i 76/17) egzistiraju odredbe o pasivnom izvršenju preko Registra novčanih kazni koje se odnose samo na prekršaje iz oblasti javnog prevoza putnika i tereta u drumskom saobraćaju, na koji način se počinioci ovih prekršaja dovode u neravnopravan položaj u odnosu na druga prekršajno kažnjena lica što ukazuje da je osporena odredba nesaglasna sa članom 17 stav 2 Ustava i članom 12 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama. Nadalje, u inicijativi podnositeljka dodaje da je počiniocu prekršaja iz predmetne oblasti povrijeđeno pravo na svojinu iz člana 58 Ustava Crne Gore odnosno člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U pravcu pojašnjenja ističe da u smislu člana 1 Protokola broj 1 *ratione materiae*, pored pokretne i nepokretne imovine spadaju: ekonomski interesi vezani za poslovanje preduzeća, dionice i udjeli u preduzeću, intelektualna svojina potraživanja i dugovi, ugovorna prava, budući prihodi, legitimno očekivanje i prava iz socijalnog osiguranja ad personam, dok se za ekonomske interese vezane za poslovanje preduzeća ubrajaju dozvole za obavljanje posla ili djelatnosti. Nadalje, ukazuje da u smislu Konvencije imovinu čine razne vrste dozvola koje se odnose na obavljanje određene djelatnosti, te se u prilog navedenom poziva na Presudu Evropskog suda za ljudska prava slučaj Tre Trakorer Aktiebolag protiv Švedske br. 10873/84 7. jul 1989. godine. Na kraju, predlaže da se pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima koji obavezuju Crnu Goru i prihvati inicijativa, razmotri predmet i obustavi primjena osporene odredbe nakon objavljivanja odluke čija se zakonitost ocjenjuje.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 235 Zakona o prekršajima („Službeni list Crne Gore“, br. 1/11, 39/11 i 52/14 i 76/17) propisana je obaveza naplate novčane kazne pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni, na način da se osuđenom odnosno licu kažnjivom za prekršaj iz oblasti javnog prevoza putnika i tereta u drumskom saobraćaju, dok ne plati sve novčane kazne i troškove postupka koji su evidentirani u Registru novčanih kazni, neće izdati licenca ili izvod iz licence. U stavu 4 propisano je da zabrana može trajati sve do plaćanja novčane kazne ili dok osuđeni ne stupi na izdržavanje kazne zatvora ili rada u javnom interesu, ali ne nakon što je nastupila zastarjelost izvršenja kazne.

Ustavom je propisano: da su svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2); da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu 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, kao i da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24); i da se jemči pravo svojine i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu (član 58 st. 1 i 2).

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.

Članom 12 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda propisano je da će se svako pravo koje zakon predviđa ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, poput pola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovjesti, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, povezanosti s nacionalnom manjinom imovine, rođenja ili drugog statusa.

Smatramo da osporena odredba člana 235 nije u nesaglasnosti sa članom 17 stav 2 Ustava i članom 12 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer se osporenim rješenjem ne povređuje Ustavom zajemčena jednakost svih pred zakonom. Naime, javni interes ima veći značaj od interesa pojedinca ili fizičkog lica, jer se odnosi na lica koja se bave prevozom putnika i tereta, a koja zbog prirode svog posla moraju imati veći stepen odgovornosti.

Ovakvim propisivanjem nije povrijeđeno ni ustavno načelo iz člana 58 Ustava kojim se jemči pravo svojine. Pasivnim izvršenjem preko Registra novčanih kazni uspostavljen je efikasan i održiv sistem naplate pravosnažno izrečenih novčanih kazni i troškova postupka, a predmetna ograničenja su proporcionalna svrsi. Registar je elektronska baza podataka o osuđenim licima kojima je pravosnažno izrečena novčana kazna, a koji tu kaznu nijesu platili u određenom roku. Cilj propisivanja ovih odredbi jeste povećanje efikasnosti naplate novčanih kazni izrečenih počiniocima prekršaja. Preciznim zakonskim propisivanjem postupka izvršenja kazni preko Registra novčanih kazni osuđeno, odnosno kažnjeno lice je upoznato sa posljedicama, i sam na njih pristaje. Smatramo da je propisivanje zabrane u članu 235 u skladu sa članom 1 broj 1 Protokola uz Konvenciju

za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se ne dira u pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi vršila nadzor nad korištenjem imovine, u skladu s opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni. Riječ je o mjerama koje otklanjaju uslove koji omogućavaju ili podsticajno djeluju na izvršenje novog prekršaja kojima se preventivno djeluje, te su srazmjerna cilju koji je zakonodavac želio postići, i za njihovo propisivanje postoji razumno i objektivno opravdanje.

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, te je isto usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi 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).

Na osnovu prethodno navedenog, smatramo da osporena odredba člana 235 Zakona o prekršajima nije nesaglasna sa Ustavom i međunarodnim ugovorima.

**PREDSJEDNIK,**  
**mr Milojko Spajić**