



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

10 – 5-1/ 15

Београд

Заштитник грађана
Заštitnik građana

дел.бр. 1680 датум 26.01.2015.

На основу члана 168. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06), члана 29. став 1. тачка 1. и члана 50. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/2011 и 18/2013 – одлука УС) и члана 19. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана подноси Уставном суду

ПРЕДЛОГ

за оцену уставности Закона о прекршајима

Одредба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/2013), чија се оцена уставности тражи, гласи:

„У сврху наплате изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни, кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће се дозволити:

- 1) издавање дозвола или уверења за чије су издавање надлежни органи управе, осим оних која се односе на лични статус;
- 2) повраћај одузетих личних и других докумената која су одузета по члану 199. овог закона;
- 3) регистрација, односно промена регистрације правног лица или регистрација предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ.“

Оспорена одредба члана 336. Закона о прекршајима несагласна је са одредбама члана 18. став 2., члана 20. ст. 1. и 3., члана 39. став 2. и члана 83. ст. 1-2. Устава Републике Србије јер прописује ограничења у раду органа управе (дефинисана као забране за грађане), којима се привремено онемогућава или ускраћује остваривање Уставом и законима утврђених права и слобода, а која нису неопходна нити пропорционална са становишта сврхе која се њима жели постићи.

Одредбом члана 18. Устава предвиђено је да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују а да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричito предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Делиградска 16, 11000 Београд

Телефон: (011) 2068 -100 www.zastitnik.rs e-mail: zastitnik@zastitnik.rs

С друге стране, одредбом члана 20. став. 1. и 3. утврђени су принципи и услови под којима зајемчена људска права могу бити законом ограничена. Према наведеној одредби, зајемчена људска права могу бити законом ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обimu неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, с тим да се достигнути ниво људских права не може смањивати. При ограничавању људских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврха ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Супротно наведеним Уставним одредбама, оспорена одредба члана 336. Закона о прекршајима доводи до привремених ограничења или ускраћивања низа права.

I Одредбом чланом 336. Закона о прекршајима, став 1. у тачки 1) прописано је да се кажњеном лицу у сврху наплате изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни **неће дозволити издавање дозвола или уверења** за чије су издавање надлежни органи управе, осим оних која се односе на лични статус док у потпуности не измири дуговани износ. На тај начин, дозвољено је привремено ограничавање или ускраћивање зајемченih права и слобода које је супротно сврси ради које их Устав дозвољава и у обиму који није неопходан да се уставна сврха ограничења права задовољи у демократском друштву јер по свом обиму далеко превазилази циљ који се жели постићи - наплату новчане казне.

Као илустрацију колико штетних последица може произвести наведена несразмерност, уз садејство са прописивањем прекршајне казне за неизвршење уговорне обавезе, сведочи случај грађанина који није платио новчану казну изречену због тога што је на захтев овлашћеног лица одбио да покаже своју возну исправу или користио услугу превоза без важеће и исправне возне исправе или купљене посебне карте у јавном линијском превозу у Београду. Наиме, кажњеном лицу у том случају изречена новчана казна може бити замењена казном затвора, те у том погледу оспорена одредба непотребно превазилази обим Уставом дозвољеног ограничавања и ускраћивања зајемченih права грађана.

Законом прописано ограничење - да наведена забрана не важи за дозволе и уверења који се односе на лични статус, не утиче на горе изнет став с обзиром да је остваривање бројних права везано за подношење уверења или прибављање дозвола која се не односе на лични статус. Прописаном одредбом створен је правни основ да кажњено лице, које није измирило дуговани износ, неће бити у могућности да прибави уверење од надлежног пореског органа да је неки од законом прописаних пореза платио, иако је порески дуг благовремено измирен. Такође, наведено лице неће бити у могућности, чак и ако испуњава прописане услове, и приложи уверења која се односе на лични статус, да овери здравствену књижицу, оствари права из области финансијске подршке породици са децом, накнаду за време породиљског одсуства, одсуство са рада ради неге детета, дечији додатак, нити да упише дете у вртић, добије визу, поднесе захтев за кредит, добије субвенције, као ни прибави дозволу за извоз матичних ћелија прикупљених из крви пупчаника новорођенчета.

Неоправданост и неоснованост таквог поступања огледа се и у чињеници да је, не само Законом о прекршајима, већ и Законом о извршењу и обезбеђењу чија примена је предвиђена као супсидијарна, већ успостављен механизам принудне наплате, односно уређен поступак, средства и предмети принудног извршења уз мање ограничавање права и пропорционално сврси која се жели постићи.

Упоредно правна искуства, на које се и сам овлашћени предлагач у Образложењу Предлога Закона о прекршајима позива, говоре у прилог ових тврђњи будући да је нпр. новим Законом о прекршајима Црне Горе („Службени лист ЦГ”, бр. 01/11, 06/11 и 39/11) само

ускраћивање издавања возачке дозволе или продужења регистрације возила формализовано као пасивно извршење преко Регистра новчаних казни (члан 235.), односно као један од начин принудног извршење неплаћене новчане казне.

II Одредба члана 336. Закона о прекршајима, став 1., у тачки 2) прописује да се кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће дозволити „повраћај одузетих личних и других докумената која су одузета по члану 199. овог закона“ чиме се ограничава слобода кретања из разлога који нису обухваћени чланом 39. став 2. Устава РС.

Чланом 39. став 1. Устава јемчи се сваком право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Ставом 2. истог члана утврђени су разлози ограничења слободе кретања, и то: ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије. Слобода кретања и настањивања садржи у себи и слободу преласка државне границе, која је могућа само уколико лице које то жели поседује важећу путну исправу, за чије издавање је неопходно испуњавање прописаних услова, у које не спада плаћање новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни.

Дакле, наведеном одредбом плаћање новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни, није прописано као услов за остваривање слободе кретања. С друге стране, одредбом члана 39. став 2. Устава прецизно и таксативно су наведени разлози због којих се може ограничити Уставом загарантована слобода кретања. Листа наведених разлога не садржи неплаћање новчаних казни уопште, па ни за учињене прекршаје, као разлог због кога се слобода кретања у Републици Србији може ограничити.

III Одредба члана 336. Закона о прекршајима, став 1. тачка 3) прописује да се кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће дозволити „регистрација, односно промена регистрације правног лица или регистрација предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ.“, чиме се ограничава слобода предузетништва из разлога који нису обухваћени чланом 83. став 1. и 2. Устава РС.

Чланом 83. став 1. јемчи се слобода предузетништва, а ставом 2. истог члана као разлози за ограничење слободе предузетништва утврђени су заштита здравља људи, животне средине и природних богатства и безбедност Републике Србије. Како неплаћање новчаних казни, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни не спада ни у један од ових разлога, нема ни уставног основа за ограничавање слободе предузетништва због њиховог неплаћања.

Поред тога, Заштитник грађана сматра да законодавац нема уставна овлашћења да законом којим се уређује област прекршаја, прописује додатни услов за издавање дозвола или уверења за чије су издавање надлежни органи управе, повраћај одузете путне исправе и регистрацију правних лица и предузетничке делатности, јер је реч о областима које су уређене другим посебним законима.

Полазећи од уставног начела јединства правног поретка израженог одредбама члана 4. став 2. и члана 94. став 1. Устава РС, Заштитник грађана указује да се оспореном одредбом Закона о прекршајима нарушава међусобна усклађеност правних прописа и из разлога што се законом којим се уређује једна правна област прописују права, обавезе и овлашћења из других правних области, без измене правних прописа који их уређују.

Из напред наведеног Заштитник грађана је става да ограничења људских права, уведена оспореном одредбом Закона о прекршајима, нису у сагласности са чланом 18. став 2., члана

20. став 1. и став 3., члана 39. став 2., члана 83. став 1-2 Устава Републике Србије, односно да нису оправдана сврхом ограничења, па као таква ни допуштена, посебно имајући у виду да се сврха може постићи другим средствима, уз унапређење система принудног извршења, и уз мање ограничење зајемчених људских права. По ставу Заштитника грађана, оспореном одредбом се неоправдано и несразмерно ограничавају и ускраћују Уставом зајемчена права

На основу свега изнетог, Заштитник грађана предлаже да Уставни суд, после спроведеног поступка, донесе следећу

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредба члана 336. Закона о прекршајима није у сагласности са одредбама члана 18. став 2., члана 20. став 1. и став 3., члана 39. став 2., члана 83. став 1-2 Устава Републике Србије.

Уз изразе поштовања,

