

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

3327

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona i o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 20. prosinca 2013. donio je

ODLUKU

I. Prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 2. stavak 1. točka 67., članak 221. i članak 285. stavak 1. točka 3. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 67/08., 48/10., 74/11. i 80/13.) u dijelovima koji se odnose na vozače:

a) za koje su do 17. lipnja 2008. prestale dvogodišnje zabrane i ograničenja propisani člankom 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 105/04., 142/06. – Uredba), i

b) kojima je upravljanje vozilom zanimanje.

II. Nalaže se Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske da u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014. prati stanje primjene članka 221. stavaka 3. i 4. zajedno s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 67/08., 48/10., 74/11. i 80/13.) u odnosu na sve mlade vozače državljanke država koje su članice Europskog gospodarskog prostora kad upravljaju vozilima B kategorije na području Republike Hrvatske i o tome pisano izvijesti Ustavni sud Republike Hrvatske najkasnije do 1. ožujka 2015.

III. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 67/08., 48/10., 74/11. i 80/13.) u dijelu koji se odnosi na prigovor o retroaktivnom djelovanju tog članka.

IV. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 67/08., 48/10., 74/11. i 80/13.) u dijelovima koji se odnose na mlade vozače u smislu članka 2. stavka 1. točke 67. tog zakona, osim onih kojima je upravljanje vozilom zanimanje (točka I.b) izreke odluke).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. 6. saziv Hrvatskog sabora donio je na 4. sjednici održanoj 30. svibnja 2008. Zakon o sigurnosti prometa na cestama (u daljnjem tekstu: ZSPNC/08), poslije rasprave zaključene 28. svibnja 2008. Za prihvatanje ZSNPC/08 glasovalo je 77 zastupnika, a 45 zastupnika bilo je protiv njegova prihvatanja.

ZSPNC/08 objavljen je u »Narodnim novinama« broj 67 od 9. lipnja 2008. Odredbe ZSPNC/08 koje su predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku stupile su na snagu osmi dan od dana objave u »Narodnim novinama«, to jest 17. lipnja 2008. (članak 310. ZSPNC/08).

1.1. Do donošenja ove odluke ZSPNC/08 izmijenjen je i dopunjen dva puta.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 74 od 1. srpnja 2011.; u daljnjem tekstu: ZID ZSPNC/11) donio je 6. saziv Hrvatskog sabora na 23. sjednici održanoj 17. lipnja 2011., poslije rasprave zaključene 15. lipnja 2011. Za prihvatanje ZID-a ZSPNC/11 glasovalo je 98 zastupnika, a četiri (4) zastupnika bila su suzdržana. ZID ZSPNC/11 stupio je na snagu osmi dan od dana objave u »Narodnim novinama«, to jest 9. srpnja 2011. (članak 52. ZID-a ZSPNC/11).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 80 od 28. lipnja 2013.; u daljnjem tekstu: ZID ZSPNC/13) donio je 7. saziv Hrvatskog sabora na 8. sjednici održanoj 21. lipnja 2013., poslije rasprave zaključene 13. lipnja 2013. Za prihvatanje ZID-a ZSPNC/13, koji je donesen po hitnom postupku, jednoglasno je glasovalo 105 zastupnika. ZID ZSPNC/13 stupio je na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. srpnja 2013.

Kad se Ustavni sud u ovoj odluci referira na Zakon o sigurnosti prometa na cestama u integralnom tekstu koji je danas na snazi, koristi se kraticom: ZSPNC.

2. Na temelju članka 35. točke 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 20/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) 64 zastupnika 6. saziva Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnijela su 7. srpnja 2008. zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 199. stavka 3. u vezi sa stavkom 7., članka 221. i članka 228. stavka 2. ZSPNC/08.

U skladu s člankom 44. stavkom 1. Ustavnog zakona, taj je ustavnosudski postupak pokrenut na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu.

Ustavni sud je odlukom broj: U-I-3084/2008 i U-I-3419/2008 od 7. travnja 2010. (»Narodne novine« broj 48/10.) ukinuo članak 199. stavke 3. i (djelomično) 7., te članak 228. stavak 2. ZSPNC/08.

Dio zahtjeva podnositelja kojim se osporava suglasnost s Ustavom članka 221. ZSPNC/08 bio je izdvojen u poseban predmet broj: U-I-1545/2010 radi njegova ispitivanja zajedno s drugim pristiglim prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC/08. U ovom ustavnosudskom postupku predmet ispitivanja jest dio zahtjeva podnositelja koji se odnosi na taj članak ZSPNC-a.

3. Tomislav Špekuljak iz Kutine podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC/08. Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-323/2009.

3.1. Anđelka Marušić, Ivana Matasić, Ivona Matošić, Petra Meixner, Ana Meštrović, Lara Nusdorfer, Vanja Obradović, Igor Paro, Đurđica Peranić, Maja Petrović, Kristina Piršić, Alen Plančić, Sanja Radovčić, Maja Ratković, Vedran Rebac, Ena Stevović, Natali Superina, Sandra Šimunić, Ana Turina, Marina Žagar i Ivana Živković, studenti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (u daljnjem tekstu: skupina predlagatelja), podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC/08. Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-3095/2009.

3.2. Ana Klopović iz Jastrebarskog podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC/08. Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-3769/2010.

3.3. Ante Vukušić iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. stavka 3. ZSPNC/08. Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-3769/2010.

4. Osim članka 221. ZSPNC/08, predlagatelj Tomislav Špekuljak predložio je pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i članka 2. stavka 1. točke 67. ZSPNC/08. Taj je prijedlog predlagatelja izdvojen u zaseban predmet koji se vodi pod brojem U-I-707/2013, a također je predmet ovog ustavnosudskog postupka.

4.1. Osim članka 221. ZSPNC/08, predlagateljica Ana Klopović također je predložila pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i članka 2. stavka 1. točke 67. ZSPNC/08. Taj je prijedlog predlagateljice izdvojen u zaseban predmet koji se vodi pod brojem U-I-708/2013. I on je predmet ovog ustavnosudskog postupka.

5. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio i primio: – Prijedlog Zakona o sigurnosti prometa na cestama s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 39, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/08-01/01, urbroj: 5030106-08-1 od 4. travnja 2008. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZSPNC/08); – Konačni prijedlog Zakona o sigurnosti prometa na cestama, P.Z.E. br. 39, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/08-01/01, urbroj: 5030109-08-4 od 15. svibnja 2008. (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZSPNC/08); – zapisnik i fonogram 4. sjednice 6. saziva Hrvatskog sabora, održavane od 23. travnja do 30. svibnja 2008., u dijelu koji se odnosi na raspravu i glasovanje pri donošenju ZSPNC/08.

Ustavni sud je od Hrvatskog sabora također zatražio i primio: – Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 639, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/10-01/01, urbroj: 5030109-10-1 od 5. studenoga 2010. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZID-a ZSPNC/11); – Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, P.Z.E. br. 639, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/10-01/01, urbroj: 5030106-11-1 od 19. svibnja 2011. (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZID-a ZSPNC/11); – zapisnik i fonogram 23. sjednice 6. saziva Hrvatskog sabora, održavane od 6. travnja do 15. lipnja 2011., u dijelu koji se odnosi na raspravu i glasovanje pri donošenju ZID-a ZSPNC/11.

Ustavni sud je od Hrvatskog sabora potom zatražio i primio: – Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 376, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 022-03/13-01/108, urbroj: 50301-09/09-13-2 od 24. svibnja 2013. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZID-a ZSPNC/13); – zapisnik i fonogram 8. sjednice 7. saziva Hrvatskog sabora, održavane od 10. travnja do 15. srpnja 2013., u dijelu koji se odnosi na raspravu i glasovanje pri donošenju ZID-a ZSPNC/13.

6. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske zatražio očitovanje o zahtjevu podnositelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC-a. Ministarstvo pravosuđa svojim je dopisom klasa: 703-01/09-01/118, urbroj: 514-05-02-01/09-2 od 14. travnja 2009. dopis prosljedilo Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: MUP). MUP se pisano očitovao o prijedlogu u neklasificiranom dopisu Ustavnom sudu broj: 511-01-152-25554/2-09 od 7. svibnja 2009.

Ustavni sud zatražio je i dodatno očitovanje MUP-a, koje mu je u pisanom obliku dostavljeno 30. travnja 2010., pod brojem 511-01-202-22175/1-2010. MUP se pisano očitovao na zahtjev Ustavnog suda i dopisom broj: 511-01-152-25554/4-09 od 10. lipnja 2013.

Sva tri očitovanja koja je Ustavni sud primio od MUP-a u ovom ustavnosudskom postupku u ovoj će se odluci skraćeno nazivati: očitovanje MUP-a.

7. ZSPNC pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe. U Prijedlogu ZSPNC/08 navedene su direktive 2003/20/EZ, 1573/2000/EU, 2006/126/EZ i 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. U članku 1. ZID-a ZSPNC/13 navedeno je da se ZSPNC-om »u pravni poredak Republike Hrvatske prenose sljedeće direktive Europske unije«:

- Direktiva Vijeća 91/671/EEZ od 16. prosinca 1991. o usklađivanju zakonodavstva država članica koja se odnosi na obveznu uporabu sigurnosnih pojaseva u vozilima lakšim od 3,5 tona (SL L 373, 31. 12. 1991.),
- Direktiva 2003/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. travnja 2003. o izmjeni Direktive Vijeća 91/671/EEZ o usklađivanju zakonodavstva država članica koja se odnosi na sigurnosnu uporabu sigurnosnih pojaseva u vozilima lakšim od 3,5 tona (SL L 115, 9. 5. 2003.),
- Direktiva 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe i putnika, o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i Direktive Vijeća 91/439/EEZ te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 76/914/EEZ (SL L 226, 10. 9. 2003.),
- Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (Preinaka) (SL L 403, 30. 12. 2006.),
- Direktiva Komisije 2009/113/EZ od 25. kolovoza 2009. o izmjeni Direktive 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o vozačkim dozvolama (SL L 223, 26. 8. 2009.),
- Direktiva 2011/82/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama (SL L 288, 5. 11. 2011.).

7.1. U ovom se ustavnosudskom postupku Ustavni sud koristio i dokumentom »SafetyNet (2009) Novice Drivers«, koji je sufinancirala Europska komisija, Opći direktorat za transport i energiju (http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/pdf/novice_drivers.pdf). Taj se dokument temelji na izvješću »Young Drivers: the Road to Safety« (OECD/ECMT, 2006. – ISBN 92-821-1334-5), u kojem je sadržan opsežan međunarodni prikaz problema vezanih uz nove i mlade vozače u zemljama članicama Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS – OECD).

II. OSPORENE ODREDBE ZSPNC-a

8. Članak 2. stavak 1. točka 67. ZSPNC/08 u mjerodavnom je dijelu glasio:

»Članak 2.

(1) Pojedini izrazi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

...

67) 'mladi vozač' je vozač u dobi od 16. do 24. godine,

...«

Članak 2. stavak 1. točka 67. ZSPNC/08 izmijenjen je člankom 2. ZID-a ZSPNC/13 koji u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 2.

U članku 2. stavku 1 ...

U točki 67. riječi: 'od 16' brišu se.«

Pročišćeni tekst osporenog članka 2. stavka 1. točke 67. ZSPNC-a koji je danas na snazi glasi:

»Članak 2.

(1) Pojedini izrazi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

...

67) 'mladi vozač' je vozač u dobi do 24. godine,

...«

8.1. Članak 221. ZSPNC/08 glasio je:

»Članak 221.

(1) Mladi vozač ne smije upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na brznoj cesti i cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti, a mopedom 40 km na sat.

(2) Osoba iz stavka 1. ovoga članka ne smije upravljati niti početi upravljati motornim vozilom ako u organizmu ima opojnih droga, alkohola ili ako pokazuje znakove alkoholiziranosti.

(3) Osoba iz stavka 1. ovoga članka koja je položila ispit za B kategoriju vozila ne smije upravljati osobnim vozilom čija snaga motora prelazi 75 kW.

(4) Novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj mladi vozač ako postupi suprotno odredbi stavka 3. ovoga članka.«

Članak 29. ZID-a ZSPNC/11, kojim je izmijenjen i dopunjen članak 221. ZSPNC/08, glasi:

»Članak 29.

U članku 221. stavku 1. iza riječi: 'na autocesti' zarez i riječi: 'a mopedom 40 km na sat' brišu se.

Stavak 2. mijenja se i glasi:

'(2) Osoba iz stavka 1. ovoga članka ne smije upravljati niti početi upravljati motornim vozilom ako u organizmu ima droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima ili ako u krvi ima alkohola ili ako pokazuje znakove alkoholiziranosti ili utjecaja droga.'

U stavku 3. riječi: 'osobnim vozilom čija snaga motora prelazi 75 kW' zamjenjuju se riječima: 'osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 80 kW.'

Pročišćeni tekst osporenog članka 221. ZSPNC-a koji je danas na snazi glasi:

»Članak 221.

(1) Mladi vozač ne smije upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na brznoj cesti i cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti.

(2) Osoba iz stavka 1. ovoga članka ne smije upravljati niti početi upravljati motornim vozilom ako u organizmu ima droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima ili ako u krvi ima alkohola ili ako pokazuje znakove alkoholiziranosti ili utjecaja droga.

(3) Osoba iz stavka 1. ovoga članka koja je položila ispit za B kategoriju vozila ne smije upravljati osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 80 kW.

(4) Novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj mladi vozač ako postupi suprotno odredbi stavka 3. ovoga članka.«

9. S osporenim člankom 221. stavkom 3. organski je povezan članak 199. stavak 1. ZSPNC-a. Ta je odredba u ZSPNC/08 glasila:

»Članak 199.

(1) Vozač vozila kategorije C1, C1+E, C, C+E, D, D+E i H, instruktor vožnje kao i vozač vozila B kategorije kojem je upravljanje vozilom osnovno zanimanje (taksisti, vozači hitne pomoći, vozači u tvrtkama i tijelima državne vlasti itd.), u vrijeme kada obavlja te poslove i mladi vozač ne smije upravljati vozilom na cesti niti početi upravljati vozilom ako u organizmu ima opojnih droga ili alkohola.

(...)«

Članak 22. ZID-a ZSPNC/11, kojim je izmijenjen članak 199. stavak 1. ZSPNC/08, glasi:

»Članak 22.

Članak 199. mijenja se i glasi:

'(1) Vozač vozila kategorije C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E i H, instruktor vožnje, mladi vozač, kao i vozač vozila B kategorije kojem je upravljanje vozilom osnovno zanimanje (taksisti, vozači hitne pomoći, vozači u tvrtkama i tijelima državne vlasti itd.), u vrijeme kada obavlja te poslove, ne smije upravljati vozilom na cesti niti početi upravljati vozilom ako u organizmu ima droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima ili ako u krvi ima alkohola.'

(...)«

S člankom 221. stavkom 3. organski je povezan i članak 285. stavak 1. točka 3. ZSPNC-a, koji glasi:

»Članak 285.

(1) Policijski službenik naredbom će privremeno oduzeti vozačku dozvolu i isključiti iz prometa vozača ...:

(...)

3) koji upravlja vozilom suprotno odredbi članka 221. stavka 3. ovoga Zakona,

(...)«

9.1. Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku ispituje suglasnost s Ustavom članka 2. stavka 1. točke 67. i članka 221. ZSPNC-a u integralnom tekstu koji je danas na snazi, pri čemu se ti članci i članci 199. stavak 1. i 285. stavak 1. točka 3. ZSPNC-a moraju smatrati organskom cjelinom.

10. Zbog raznovrsnosti prigovora iznesenih u zahtjevu podnositelja i u prijedlozima predlagatelja, relevantni dijelovi tih prigovora navode se na odgovarajućim mjestima u obrazloženju ove odluke.

III. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. Ustavni sud prvo primjećuje da članak 2. stavak 1. točka 67. i članak 221. ZSPNC-a nije moguće razmatrati odvojeno. Oba su članka, naime, upućena istoj skupini adresata i ustavnopravna prihvatljivost učinaka tih zakonskih članaka može se ispitati samo tako da ih se promatra zajedno.

11.1. Ustavni sud također primjećuje da se u ovom ustavnosudskom predmetu moraju razlikovati tri skupine vozača. Pri tome, prve dvije skupine vozača nije moguće razmatrati odvojeno od članka 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 105/04., 142/06. – Uredba; u daljnjem tekstu: ZSPNC/04), koji je stupio na snagu 20. kolovoza 2004., a prestao je važiti stupanjem na snagu ZSPNC/08 17. lipnja 2008.

Prvu skupinu čine osobe koje su za vrijeme važenja ZSPNC/04 položile vozački ispit i dobile vozačku dozvolu za M, A1, A, B, ili C1 kategoriju vozila te su kao novi vozači bile podvrgnute zabranama i ograničenjima upravljanja tim kategorijama vozila u smislu članka 221. ZSPNC/04. Te se osobe u ovoj odluci nazivaju: novi vozači (novice drivers).

Drugu skupinu čine osobe koje su za vrijeme važenja ZSPNC/04 položile vozački ispit i dobile vozačku dozvolu za M, A1, A, B, ili C1 kategoriju vozila te su kao novi vozači bile podvrgnute zabranama i ograničenjima upravljanja tim kategorijama vozila u smislu članka 221. ZSPNC/04, ali su još za vrijeme važenja ZSPNC/04 izgubile status novih vozača i valjano stekle zakonsko pravo na upravljanje vozilima na cesti prema općim prometnim pravilima (što znači da su bile oslobođene dotadašnjih dugogodišnjih zabrana i ograničenja vezanih uz zakonski status novih vozača jer su ispunile pretpostavke iz ZSPNC/04 za upravljanje vozilima u punom opsegu). Te se osobe u ovoj odluci nazivaju: punopravni vozači.

Treću skupinu čine osobe koje su za vrijeme važenja ZSPNC/08, to jest 17. lipnja 2008. i kasnije, položile vozački ispit i dobile vozačku dozvolu za upravljanje vozilima te su zbog dobi bile ili su još uvijek podvrgnute zabranama i ograničenjima upravljanja tim vozilima do 24. godine života u smislu članka 221. ZSPNC/08. Te se osobe u ovoj odluci nazivaju: mladi vozači (young drivers).

11.2. S obzirom na navedene skupine vozača, u ovom je ustavnosudskom postupku potrebno ispitati učinke osporenih članaka ZSPNC-a s dva aspekata.

Prvo, učinke osporenih članaka ZSPNC-a potrebno je ispitati s aspekta pravnog položaja novih i pravnog položaja punopravnih vozača koji su položili vozački ispit i dobili vozačku dozvolu za M, A1, A, B, ili C1 kategoriju vozila u razdoblju u kojem je na snazi bio ZSPNC/04, a na dan stupanja na snagu ZSPNC-a (17. lipnja 2008.) nisu napunili 24 godine života.

Drugo, učinke osporenih članaka ZSPNC-a potrebno je ispitati s aspekta pravnog položaja mladih vozača koji su položili vozački ispit i dobili vozačku dozvolu odnosno stekli pravo na upravljanje vozilima nakon stupanja na snagu ZSPNC/08.

A. DJELOVANJE OSPORENIH ODREDABA ZSPNC-a NA NOVE I NA PUNOPRAVNE VOZAČE

12. Članci 221. i 222. stavak 2. ZSPNC/04 bili su sadržani u poglavlju 4. tog zakona pod nazivom »Stjecanje prava na upravljanje vozilima«, a to je poglavlje bilo sadržano u glavi IX. ZSPNC/04 pod nazivom »Vozači«. Člancima 221. i 222. stavkom 2. ZSPNC/04, koji su stupili na snagu 20. kolovoza 2004., bilo je propisano:

»Članak 221.

(1) Osoba koja je položila vozački ispit i dobila vozačku dozvolu za M, A1, A, B, ili C1 kategoriju vozila ne smije dvije godine od dana izdavanja vozačke dozvole upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na

sat na autocesti, a mopedom 40 km na sat, niti tim vozilom smije vući priključno vozilo, a niti organizirano prevoziti djecu.

(2) Osoba iz stavka 1. ovoga članka ne smije upravljati niti početi upravljati vozilom ako u organizmu ima opojnih droga, alkohola ili ako pokazuje znakove alkoholiziranosti.

(3) Osoba iz stavka 1. ovoga članka koja je položila ispit za B kategoriju vozila ne smije upravljati vozilom čija snaga motora prelazi 75 kW. Osoba iz stavka 1. ovoga članka koja je položila ispit za A kategoriju vozila ne smije upravljati vozilom čija snaga motora prelazi 25 kW.

(4) Osoba iz stavka 1. ovoga članka ne smije upravljati vozilom u prometu na cesti u vremenu od 23.00 sati do 5.00 sati osim ako je s njim u vozilu osoba starija od 25 godina kojoj nije izricana zaštitna mjera ili mjera sigurnosti zabrane upravljanja motornim vozilom.

(...)

(9) Novčanom kaznom u iznosu od 500,00 kuna kaznit će se za prekršaj vozač koji prekorači brzinu iz stavka 1. ovoga članka bez obzira na dopuštenu ili prometnim znakom ograničenu brzinu, vozač koji vozilom vuče priključno vozilo, koji organizirano prevozi djecu te vozač koji upravlja vozilom čija snaga motora prelazi limite iz stavka 3. ovoga članka ili upravlja vozilom suprotno odredbi stavka 4. ovoga članka i izreći će mu se jedan negativan bod.«

»Članak 222.

(...)

(2) Vozačka dozvola za kategoriju M, A1, A, B ili C1 izdaje se s rokom važenja do 2 godine od dana izdavanja, nakon čega se mora produžiti rok valjanosti.

(...)«

Prijelazni zakonski režim bio je uređen u članku 304. stavku 1. ZSPNC/04, koji je glasio:

»Članak 304.

(1) ... odredbe članka 221. ne primjenjuju se na vozače koji su položili vozački ispit do stupanja na snagu ovoga Zakona.

(...)«

Sukladno tome, članak 304. stavak 1. ZSPNC/04 otklonio je primjenu članka 221. ZSPNC/04 na nove vozače koji su vozački ispit položili do 20. kolovoza 2004.

12.1. Kao i u ZSPNC/04, članak 221. ZSPNC-a (v. točku 8.1. obrazloženja ove odluke) također je sadržan u poglavlju 4. tog zakona pod nazivom »Stjecanje prava na upravljanje vozilima«, a to je poglavlje također sadržano u glavi IX. ZSPNC-a pod nazivom »Vozači«.

Zabrane i ograničenja kojima su bili podvrgnuti novi vozači po sili članka 221. ZSPNC/04 usporediva su sa zabranama i ograničenjima kojima su podvrgnuti mladi vozači po sili osporenog članka 221. ZSPNC-a.

Prvo, novi vozači po sili članka 221. ZSPNC/04 nisu smjeli upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti.

Slično tome, mladi vozači po sili osporenog članka 221. ZSPNC-a ne smiju upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na brzjoj cesti i cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti.

Nadalje, za razliku od mladih vozača (ZSPNC), novi vozači (ZSPNC/04) nisu smjeli vozilom vući priključno vozilo ni organizirano prevoziti djecu. Osim toga, u cijelom razdoblju važenja ZSPNC/04, novim vozačima bilo je zabranjeno upravljati mopedom brzinom većom od 40 km na sat. Takva je zabrana ukinuta za mlade vozače 9. srpnja 2011., to jest danom stupanja na snagu ZID-a ZSPNC/11.

Drugo, novi vozači po sili članka 221. ZSPNC/04 nisu smjeli upravljati niti početi upravljati vozilom ako su u organizmu imali opojnih droga, alkohola ili ako su pokazivali znakove alkoholiziranosti.

Slično tome, mladi vozači po sili osporenog članka 221. (i članka 199. stavka 1.) ZSPNC-a ne smiju upravljati niti početi upravljati motornim vozilom ako u organizmu imaju droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima ili ako u krvi imaju alkohola ili ako pokazuju znakove alkoholiziranosti ili utjecaja droga.

Treće, novi vozači po sili članka 221. ZSPNC/04 koji su položili ispit za B kategoriju vozila nisu smjeli upravljati vozilom čija je snaga motora prelazila 75 kW.

Slično tome, mladi vozači po sili osporenog članka 221. ZSPNC-a koji su položili ispit za B kategoriju vozila ne smiju upravljati osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 80 kW (do 9. srpnja 2011. i za njih je vrijedila snaga motora do 75 kW).

Nadalje, za razliku od mladih vozača po ZSPNC-u, novim vozačima koji su položili ispit za A kategoriju vozila bilo je po sili članka 221. ZSPNC/04 dodatno zabranjeno upravljati vozilom čija je snaga motora prelazila 25 kW. Novim vozačima također je bilo po sili članka 221. ZSPNC/04 dodatno zabranjeno upravljati vozilom u prometu na cesti u vremenu od 23.00 sati do 5.00 sati, osim ako je s njima u vozilu bila osoba starija od 25 godina kojoj nije izricana zaštitna mjera ili mjera sigurnosti zabrane upravljanja motornim vozilom. Takve zabrane nisu propisane osporenim člankom 221. ZSPNC-a. Konačno, prekršaji i prekršajne kazne za nove vozače bili su po sili članka 221. ZSPNC/04 šire postavljeni od onih u osporenom članku 221. ZSPNC-a.

12.2. Zaključno, zabrane i ograničenja sadržani u osporenom članku 221. ZSPNC-a odnose se na mlade vozače koji imaju vozačku dozvolu za bilo koju kategoriju vozila, dok su se zabrane i ograničenja sadržani u članku 221. ZSPNC/04 odnosili na nove vozače koji su imali vozačku dozvolu za M, A1, A, B, ili C1 kategoriju vozila. S druge strane, većina zabrana i ograničenja kojima su bili podvrgnuti novi vozači po sili članka 221. ZSPNC/04 usporediva je s onima koji su za mlade vozače propisani osporenim člankom 221. ZSPNC-a. Osim njih, ZSPNC/04 sadržavao je i dodatne zabrane i ograničenja koje osporeni članak 221. ZSPNC-a ne poznaje. U pogledu prekršaja režim ZSPNC/04 bio je šire postavljen.

13. Kad je riječ o punopravnim i novim vozačima koji na dan stupanja na snagu ZSPNC/08 (17. lipnja 2008.) nisu napunili 24 godine života, učinke osporenih članaka ZSPNC-a potrebno je ispitati s tri aspekta.

Prvo, osporene odredbe ZSPNC-a potrebno je ispitati s aspekta prigovora predlagatelja da je članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a u cijelosti nesuglasan s člankom 14. u vezi s člankom 54. Ustava u odnosu na obje skupine vozača (punopravne i nove). Budući da se taj prigovor odnosi i na mlade vozače, Ustavni sud će taj aspekt ispitati zajedno s prethodnim.

Drugo, osporene odredbe ZSPNC-a potrebno je ispitati s aspekta učinaka do kojih je dovela sukcesivna primjena članka 221. ZSPNC/04 i članka 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a, uključujući prigovore podnositelja zahtjeva da cijeli članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a djeluje retroaktivno na nove i punopravne vozače.

Treće, potrebno je ispitati i poseban prigovor predlagatelja da je članak 221. stavak 3. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a nesuglasan s ustavnim jamstvom prava vlasništva sadržanim u članku 48. stavku 1. Ustava u odnosu na punopravne vozače.

1) Djelovanje članka 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a s aspekta članka 14. u vezi s člankom 54. Ustava

14. Predlagatelj Tomislav Špekuljak osporava suglasnost s Ustavom članka 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a s aspekta članka 14. u vezi s člankom 54. Ustava, koji glase:

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 54.

Svatko ima pravo na rad i slobodu rada.

Svatko slobodno bira dužnost i zaposlenje i svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost.«

14.1. U svom prijedlogu navodi:

»Tužitelj s obzirom da je nezaposlen, dana 3. 10. 2008. god. javlja se na natječaj za radno mjesto dostavljača, gdje je zbog diskriminatornog članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2008. god. svrstan u kategoriju mladih vozača (i ako je po starom Zakonu o sigurnosti prometa na cestama iz 2004. god. prestao biti mladi vozač), te ga kao takvoga ne primaju u radni odnos.

Dokaz: – potvrda od poslodavca T.I.M.T. – TRANSPORT

Slijedom svega navedenog razvidno je da tužitelj zbog diskriminatornih odredaba članka 2. i 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2008. god., koji nije u suglasju sa odredbom članka 3. i 14. Ustava Republike Hrvatske, koji govore o jednakosti i pravičnosti, nije u mogućnosti ostvariti svoje pravo na rad i zaposlenje, koje je određeno člankom 54. Ustava Republike Hrvatske.«

14.2. Ustavni sud prvo utvrđuje da podnositeljev prigovor o diskriminaciji koju proizvodi osporeni članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a potpada pod domašaj članka 54. Ustava.

Predlagatelj tvrdi da osporene odredbe ZSPNC-a proizvode diskriminatorne učinke na osobe koje se natječu za zasnivanje radnog odnosa. Budući da je uz prijedlog podnio i dokaz o tome da nije primljen u radni odnos jer pripada skupini mladih vozača (pri čemu je u vrijeme stupanja na snagu ZSPNC-a imao status punopravnog vozača), Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego utvrditi da osporene odredbe ZSPNC-a u praksi dovode do razlike u postupanju prema osobama koje se natječu za zasnivanje radnog odnosa s obzirom na dob.

Ustavni sud dalje utvrđuje da je u konkretnom slučaju riječ o obliku neizravne diskriminacije, kako je ona definirana u članku 2. stavku 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine« broj 85/08. i 112/12.). Mjerodavne odredbe tog zakona glase:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi ... dobi ...

(...)

Članak 2.

(...)

(2) Neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.«

14.3. Ustavni sud prihvaća da zabrane i ograničenja za mlade vozače propisani osporenim člankom 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a općenito imaju legitimni cilj, kao što je to imao i članak 221. ZSPNC/04. U obrazloženju Prijedloga ZSPNC/08 bilo je navedeno:

»... razvidna je povezanost uzroka prometnih nesreća s njihovim vrstama. Najviše slijetanja s kolnika se događa zbog prevelike brzine, a i stradavanja su u tim prometnim nesrećama najčešća i najteža. Upravljanje vozilima pod utjecajem alkohola posredno je najčešći uzrok prometnih nesreća, a naročito onih najtežih. Pojavljuje se gotovo uvijek u korelaciji s brzinom i nerezonskim ponašanjem vozača u raznim prometnim situacijama.

(...)

Nadalje, pod pojmom »mladi vozač« misli se na vozače starosti od 16 do 24 godine. Znači, radi se o mladim ljudima koji svojim nepromišljenim postupcima u prometu dovode u opasnost život i zdravlje, u prvom redu svoje, a onda i zdravlje drugih ljudi te koji vrlo često podcjenjuju opasnost i precjenjuju vlastite vozačke sposobnosti. Odredbom članka 221. važećeg Zakona,« (misli se na ZSPNC/04 – op. Ustavnog suda) »pokušalo se ograničenjem brzine i drugim ograničenjima, utjecati na ponašanje mladih u prometu, a time i smanjenje prometnih nesreća i stradavanja. Također, potrebno je naglasiti da Zakon« (misli se na ZSPNC/04 – op. Ustavnog suda) »nije propisao dobnu granicu nego se navedena odredba odnosila na sve one kojima od dana polaganja vozačkog ispita, odnosno izdavanja vozačke dozvole nisu protekle više od dvije godine.

Ova dobna skupina vozača, u ukupnom broju vozača na području Republike Hrvatske sudjeluje s 11,5%. Od ukupnog broja prometnih nesreća, prouzrokuju ih oko 20%, a kada je riječ o najtežim nesrećama, udio je 23%.

Karakteristika ovih vozača je da od ukupnog broja prometnih nesreća koje se događaju zbog brzine, upravo oni prouzrokuju 30%. Također, uočljivo je da je brzina uzrok više od 70% najtežih stradavanja u nesrećama ove dobne skupine. Njihova mladost u korelaciji s brzinom i alkoholom dovodi do teških tragedija.

Mladi vozači u ukupnom broju prometnih nesreća koje su prouzrokovali vozači pod utjecajem alkohola, čine oko 30%. Zabrinjavajuće je veliko povećanje broja tih nesreća. Udio nesreća s poginulim osobama koje su skrivili mladi vozači pod utjecajem alkohola u 2007. godini, u ukupnom broju nesreća te dobne skupine, iznosi preko 40%, što je povećanje od 25% u odnosu na 2005. godinu. Ista je situacija i sa stradavanjem.

(...)

Odredbama navedenog Zakona nastoji se podići razina stručne osposobljenosti kandidata za vozače (mladih vozača) te poboljšati ... podizanje kulture i tolerancije sudionika u prometu na cestama, ... kao i nužnost poštivanja prometnih propisa sa konačnim ciljem podizanja razine sigurnosti prometa na cestama u Republici Hrvatskoj.«

Ustavni sud zatražio je od MUP-a dostavu najnovijih statističkih pokazatelja posljedica vožnje mladih vozača. U očitovanju od 10. lipnja 2013., MUP je dostavio sljedeće podatke:

»Sukladno podacima Informacijskog sustava Ministarstva unutarnjih poslova, mladi vozači čine 8,5% od ukupnog broja vozača.

U 2007. godini (posljednja godina prije stupanja na snagu Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2008.), vozači u dobi od 16 do 24 godine prouzročili su 113 prometnih nesreća s poginulim osobama (20,6% od ukupnog broja prometnih nesreća s poginulim osobama) u kojima je poginula 131 osoba (21,2 % od ukupnog broja poginulih osoba).

U 2012. godini mladi vozači prouzročili su ukupno 54 prometne nesreće s poginulim osobama (15,2% od ukupnog broja prometnih nesreća s poginulim osobama) u kojim je poginulo 60 osoba (15,3% od ukupnog broja poginulih osoba).

Mladi vozači su u 2012. godini prouzročili 23 prometne nesreće s poginulim osobama (22,5% od ukupnog broja prometnih nesreća s poginulim osobama koje su skrivili alkoholizirani vozači) u kojima je poginulo 26 osoba (23% od ukupnog broja poginulih osoba u prometnim nesrećama koje su skrivili alkoholizirani vozači).

U prvih pet mjeseci 2013. godine, mladi vozači prouzročili su 16 prometnih nesreća s poginulim osobama (17,4% od ukupnog broja prometnih nesreća s poginulim osobama) u kojima su poginule 24 osobe (22,9% od ukupnog broja poginulih osoba).«

14.4. Ustavni sud primjećuje, međutim, da ni u Prijedlogu

ZSPNC/08 ni u Konačnom prijedlogu ZSPNC/08 nisu navedeni razlozi koji bi mogli objektivno i razumno opravdati nepovoljne učinke koje proizvode osporene odredbe ZSPNC-a na šanse mladih vozača kad je riječ o njihovom zapošljavanju na radnim mjestima za koja se traži položen vozački ispit, a osobito kad je riječ o mladim vozačima kojima je upravljanje vozilom zanimanje.

Ustavni sud smatra važnom činjenicu da u ovom slučaju nije riječ o iznimci nepatvorenog radnog svojstva (genuine professional qualification) niti je riječ o iznimci vezanoj uz postupanje na temelju dobi u radnim odnosima (članak 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije), koji se slučajevi ne smatraju diskriminatornim stavljanjem u nepovoljniji položaj.

Kraj takvog stanja stvari, u nedostatku bilo kakvog obrazloženja u Prijedlogu ZSPNC/08 i u Konačnom prijedlogu ZSPNC/08 koje bi ponudilo objektivno i razumno opravdanje za osporeno zakonsko rješenje, Ustavni sud mora utvrditi da je članak 2. stavak 1. točka 67. u vezi s člankom 221. ZSPNC-a u nesuglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 54. Ustava.

Ustavni sud stoga je ukinuo članak 2. stavak 1. točku 67.

ZSPNC-a u odnosu na vozače kojima je upravljanje vozilom zanimanje, budući da su osporene odredbe ZSPNC-a izvor neopravdanih razlika u postupanju prema njima kad je riječ o njihovim šansama za zapošljavanje (nesuglasnost osporenih odredaba ZSPNC-a s člankom 14. u vezi s člankom 54. Ustava).

15. Sukladno tome, u odnosu na nove i punopravne vozače u smislu članka 221. ZSPNC/04 i na mlade vozače u smislu članka 221. ZSPNC-a kojima je upravljanje vozilom osnovno zanimanje, odlučeno je kao u točki I.b) izreke ove odluke i riješeno kao u točki I. izreke rješenja u dijelu koji glasi: »osim onih kojima je upravljanje vozilom zanimanje (točka I.b) izreke odluke)«.

15.1. Ustavni sud na kraju naglašava da, osim skupine vozača kojima je upravljanje vozilom zanimanje, postoji i šira skupina vozača kojima je upravljanje vozilom uvjet za zasnivanje radnog odnosa. Međutim, ukidanje članka 2. stavka 1. točke 67. ZSPNC-a i u odnosu na te vozače moglo bi u praksi dovesti do faktičnog derogiranja te zakonske odredbe u cjelini, budući da prema postojećem stanju stvari o poslodavcima ovisi za koja će zanimanja kao uvjet tražiti položen vozački ispit za određenu (najčešće B) kategoriju vozila. To bi bilo izigravanje svrhe i smisla ZSPNC-a, ali i ove odluke.

Ustavni sud stoga utvrđuje da bi u predstojećim izmjenama i dopunama ZSPNC-a zakonodavac – zadrži li institut mladih vozača – morao urediti pitanje njihova upravljanja vozilima kad je to upravljanje uvjet za zasnivanje radnog odnosa, a da pri tome ne smanji jednake šanse tih vozača na ostvarivanje njihova prava na rad.

2) Učinci sukcesivne primjene članka 221. ZSPNC/04 i članka 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a (uključujući prigovor retroaktivnosti)

16. Podnositelji zahtjeva (zastupnici u Hrvatskom saboru) smatraju da je osporeni članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a u nesuglasnosti s člankom 3. Ustava jer djeluje de facto retroaktivno, a Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj ZSPNC-a takvo njihovo djelovanje nije ni obrazložila ni opravdala, iako je na temelju Poslovnika Hrvatskog sabora to bila dužna učiniti. U svom su podnesku obrazložili to svoje stajalište ovako:

»II. Članak 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Zakonom o sigurnosti prometa na cestama ('Narodne novine' broj 105/04.) u članku 221. bilo je propisano da vozač koji je položio vozački ispit nakon stupanja Zakona na snagu (od 20. 08. 2004.) u roku od dvije godine od dana izdavanja vozačke dozvole ne smije upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na brzjoj cesti i cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti, a mopedom 40 km na sat, te da ne smije upravljati vozilom čija snaga motora prelazi 75 kw.

U prijelaznim i završnim odredbama tog Zakona štitila su se stečena prava na način da se novim Zakonom propisana ograničenja ne odnose na one vozače koji su položili vozački ispit do njegova stupanja na snagu, tj. do 19. kolovoza 2004. Tako da oni vozači koji su do 19. kolovoza 2004. godine imali vozačku dozvolu za upravljanje npr. vozilom B kategorije i imali su 18 ili 19 godina, a stupanjem na snagu novog Zakona o sigurnosti prometa na cestama 17. srpnja 2008. godine imaju 22 ili 23 godine bit će ograničeni u pravima u upravljanju motornim vozilom kao što je prethodno navedeno sve dok ne navrš 24 godine života iako ti isti vozači uopće nisu bili ograničeni u tim pravima protekle skoro četiri godine.

Ovim Zakonom to izuzeće nije propisano, naime, u prijelaznim i završnim odredbama Zakona ne štite se stečena prava vozača koji su ispit položili prije 20. kolovoza 2004., već se odredba članka 221. Zakona primjenjuje erga omnes, odnosno Zakon se primjenjuje retroaktivno. Istovremeno, retroaktivna primjena odnosi se i na onu grupu vozača koji su nakon 20. kolovoza 2004. položili vozački ispit i nakon dvije godine od dana izdavanja vozačke dozvole bili pod režimom ograničenja propisanim odredbom članka 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine br. 105/2004). I to stoga što su vozači, koji su nakon stupanja rečenog zakona na snagu npr. stekli vozačku dozvolu za upravljanje vozilom B kategorije i pod režimom spomenutih ograničenja dvije godine upravljali tim vozilom, stekli pravo da više ne upravljaju motornim vozilom pod ograničenjima, dakle stekli su pravo da upravljaju motornim vozilom pod uvjetima kao i ostali vozači. To konkretno znači da će takav vozač primjenom novog zakona, sve dok ne napuni dvadeset četiri godine, opetovano voziti pod ograničenjima koja su identična ograničenjima iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine br. 105/2004).

(...)

Ukoliko se jedan zakon prostire svojim djelovanjem i u vrijeme kada on nije postojao, onda to dovodi u pitanje pravnu sigurnost subjekata prava koji su se lojalno ponašali po režimu starog zakona, tj. onog koji je jedino i regulirao njihov položaj i njihove odnose. Na temelju članka 89. stavaka 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske retroaktivno (povratno, unatrag) djelovanje zakona moguće je samo iznimno i to iz posebno opravdanih razloga uz ograničenje da samo pojedine odredbe mogu imati povratno djelovanje.

Člankom 156. Poslovnika Hrvatskog sabora ('Narodne novine', broj 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04 i 39/08), propisano je: '... kad konačni prijedlog zakona sadrži odredbe s povratnim djelovanjem dužan je posebno obrazložiti zašto se predlaže povratno djelovanje tih odredbi.'

Kako zakonodavac nije proveo postupak propisan Poslovníkom Hrvatskog sabora, odnosno nije posebno obrazložio zašto predlaže povratno djelovanje Zakona u pojedinim odredbama, Zakon donijet na takav način nije u skladu s najvišom vrednotom vladavine prava iz članka 3. Ustava.

U prilog rečenom, citiramo Odluku Ustavnog suda broj: U-I-58/97 od 17. studenog 1999. kojom je Ustavni sud utvrdio sljedeće:

'14. (...) Iz svega navedenog, Sud zaključuje da prilikom utvrđivanja povratnog djelovanja predmetne odredbe članka 388. stavka 4. Zakona o vlasništvu nije proveden postupak propisan Poslovníkom Hrvatskog sabora.

Prema stajalištu Suda, kada zakonodavac povrijedi način svojega rada koji je sam sebi propisao temeljem ustavnog ovlaštenja iz članka 79. stavka 1. Ustava, pa u postupku donošenja zakona koji je svojim aktom bio ovlašten propisati u skladu s Ustavom, ne poštuje taj postupak, propis koji je donijet na takav način nije u skladu s najvišom vrednotom vladavine prava iz članka 3. Ustava.

To nadalje znači da osobito opravdan razlog za povratno djelovanje predmetne odredbe nije utvrđen u propisanom postupku, kako je taj postupak propisan Poslovníkom ..., zbog čega Sud ocjenjuje da ona ni u formalnom smislu nije u suglasju s odredbom članka 90. stavka 2. Ustava.'

Osim navedene Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pozivamo se i na Odluku i Rješenje istog Suda broj: U-I-762/96 od 31. ožujka 1998., te Odluku broj: U-I-793/07 od 21. ožujka 2007.«

Podnositelji zahtjeva na kraju su zaključili: »Zaključno, članak 221. Zakona ne uređuje samo odnose *pro futuro* nego i mijenja pravni položaj građana koji su po prijašnjem zakonskom režimu upravljali motornim vozilima. Uvjetje pod kojima mogu upravljati motornim vozilima (određena vrsta stečenih prava) Zakon mijenja uvodeći restrikcije koje vozači nisu imali u vrijeme kada su položili vozački ispit i stekli pravo upravljanja motornim vozilima. Time je Zakon *de facto* ušao u zonu retroaktivnosti«.

16.1. Ustavni sud načelno potvrđuje pravilnost prethodnog stajališta podnositelja zahtjeva o pravima koja podnositelj naziva »stečenim«, ali podsjeća da je to stajalište u javnom pravu primjenjivo na pravne odnose (pravne situacije) kad se u zakonom priznata prava osoba država u pravilu ne smije miješati zbog toga što su uz njih vezana posebna ustavna jamstva (primjerice, jamstvo neovisnosti sudstva). Suprotno tome, u javnopravnom području sigurnosti prometa na cestama ne može se govoriti o institutu »stečenih prava« kad je riječ o pravima vozača na upravljanje vozilima pod određenim uvjetima, kao što to čine podnositelji zahtjeva. Zbog izrazitog i prevladavajućeg javnog interesa u području sigurnosti prometa na cestama, koji se u prvom redu očituje u zaštiti života i zdravlja ljudi, a zatim i imovine, zakonodavac je slobodan mijenjati uvjete pod kojima vozači smiju upravljati vozilima na cesti, što pretpostavlja i uvođenje novih zabrana odnosno propisivanje strožih zakonskih uvjeta, mjera i ograničenja, usporedi li ih se s prethodnima. U tom smislu – za razliku od pojedinih drugih javnopravnih odnosa ili situacija – ne postoje »stečena prava« vozača na upravljanje vozilima pod uvjetima koji su postojali u vrijeme kad su ti vozači stekli vozačku dozvolu.

Zbog toga se u konkretnom slučaju ne može govoriti o retroaktivnosti u smislu članka 90. stavaka 5. i 6. Ustava.

16.2. Iz navedenih je razloga Ustavni sud odlučio kao u točki III. izreke odluke.

17. Ustavni sud ocjenjuje da konkretan problem nije uzrokovala retroaktivnost, nego sukcesivna primjena članka 221. ZSPNC/04 i članka 221. ZSPNC-a na jednu skupinu vozača. Riječ je o skupini punopravnih vozača (v. točku 11.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). To je poseban problem koji se treba ispitati primjenom posebnih mjerila.

17.1. Ustavni sud primjećuje da je ZSPNC/04 bio na snazi tri (3) godine, deset (10) mjeseci i tri (3) dana (od 20. kolovoza 2004 do 17. lipnja 2008.). Ograničenja iz članka 221. ZSPNC/04, nametnuta novim vozačima, trajala su »dvije godine od dana izdavanja vozačke dozvole«.

To praktički znači da su svi novi vozači koji su dobili vozačku dozvolu za kategoriju vozila M, A1, A, B ili C1 u razdoblju od 20. kolovoza 2004. do 17. lipnja 2006., neovisno o dobi, ispunili pretpostavke propisane člankom 221. ZSPNC/04 te im je prestao zakonski status novih vozača, to jest oslobođeni su dotadašnjih zabrana i ograničenja vezanih uz taj status i valjano su stekli zakonsko pravo na upravljanje vozilima na cesti prema općim prometnim pravilima, postajući time »punopravni vozači«. Važenje prvotne vozačke dozvole, koja je na temelju članka 222. stavka 2. ZSPNC/04 takvim vozačima bila izdana na rok od dvije godine, produženo je sukladno članku 222. stavku 3. ZSPNC/04 (»Vozačka dozvola izdaje se s rokom važenja do 80. godine života vozača, a mijenja se svakih 10 godina.« – u daljnjem tekstu: trajna vozačka dozvola).

Stjecanje statusa punopravnog vozača predlagatelj Tomislav Špekuljak ilustrirao je tako što je uz prijedlog priložio i presliku svoje vozačke dozvole, utvrđujući da mu je sukladno ZSPNC/04, nakon što je dvije godine bio u statusu novog vozača, izdana trajna vozačka dozvola s pravom upravljanja vozilima kategorije B, F, G i M u punom opsegu, i to do kraja 2017. godine: »Tužitelju se nakon dvije godine od dana polaganja vozačkog ispita (vrijeme u kojem se tretira kao mladi vozač)« (pravilno: novi vozač – op. Ustavni sud) »sukladno članku 221. i 222. Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2004. god. produžuje važenje vozačke dozvole do 20. 12. 2017. god.«

Međutim, stupanjem na snagu ZSPNC/08, svi takvi punopravni vozači koji na dan 17. lipnja 2008. još nisu napunili 24 godine života ponovo su (osporenim člankom 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a) podvrgnuti zakonskom režimu zabrana i ograničenja upravljanja vozilima usporedivim s onim koji su, u skladu s člankom 221. ZSPNC/04, prethodno već prošli u trajanju od dvije godine, ali sada do njihove 24. godine života.

Zabrane i ograničenja ponovo su im, dakle, nametnuti u trenutku kad su oni već stekli zakonski status »punopravnih« vozača i kad im je već izdana trajna vozačka dozvola. Drugim riječima, njihov zakonski status punopravnih vozača, nakon što su stekli potrebno dvogodišnje vozačko iskustvo i u cijelosti prošli posebni zakonski režim zabrana i ograničenja za nove vozače, sada je – člankom 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a – ukinut po drugoj osnovi: po njihovoj dobi.

17.2. Podnositelji zahtjeva kvalificirali su djelovanje članka 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a kao »de facto ulaženje u zonu retroaktivnosti«. Ustavni sud ocjenjuje, međutim, da bi učinak tih odredaba ZSPNC-a trebalo promatrati u drugom svjetlu, jer puka činjenica da su jednoj skupini punopravnih vozača zabranjena i ograničena pojedina već priznata prava iz korpusa općih prometnih pravila za određeno buduće razdoblje sama po sebi ne znači nedopuštenu retroaktivnost. Ustavni sud ponavlja da je ovdje riječ o javnopravnom području sigurnosti prometa na cestama u kojem javni interes zaštite života i zdravlja ljudi potire sve ostale.

Sukladno tome, osobitost pravne situacije koja je nastala sukcesivnim djelovanjem članka 221. ZSPNC/04 i članka 221. ZSPNC-a traži da se pravna situacija u kojoj su se našli punopravni vozači mlađi od 24 godine promatra s aspekta razmjernosti zabrana i ograničenja kojima su ti vozači podvrgnuti, što pretpostavlja ispitivanje je li postojala prijevremena društvena potreba da im se nametnu takve zabrane i ograničenja.

Naime, Ustavni sud prethodno je već utvrdio da zabrane i ograničenja propisani u članku 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a općenito imaju legitimni cilj (v. točku 14.3. obrazloženja ove odluke i rješenja), pa taj cilj nije potrebno ponovo obrazlagati.

17.3. Pri ocjeni postojanja prijevremene društvene potrebe za uvođenjem osporenih zabrana i ograničenja, treba poći od toga da je zakonodavac člankom 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a istoj skupini vozača, koji su već jednom prošli zakonski režim zabrana i ograničenja za nove vozače po sili članka 221. ZSPNC/04, sada nametnuo novi, ali sadržajno usporediv zakonski režim zabrana i ograničenja sve do njihove 24. godine života. Drugim riječima, zakonodavac je podveo i punopravne vozače pod kategoriju »mladih vozača«, neovisno o tome što su oni prije toga već bili u usporedivoj kategoriji »novih vozača« i prošli usporediv režim zabrana i ograničenja u upravljanju vozilima kakav je predviđen i za mlade vozače.

Na dan stupanja na snagu ZSPNC-a ti su vozači već imali (kad je riječ o vozačkoj dozvoli za B kategoriju vozila) od 20 do 22 godine života i najmanje dvogodišnje vozačko iskustvo. Na dan stupanja na snagu ZSPNC-a oni su već imali i trajne vozačke dozvole (ili su ispunili uvjete za njihovo trajno produženje), što je kod njih moglo stvoriti legitimno očekivanje da će zakonodavac poštovati jednom im priznat zakonski status punopravnih vozača i sva prava koja im iz takvog statusa pripadaju, neovisno o tome smanjuju li se ta prava ili proširuju u skladu s općim režimom prometnih pravila koja su na snazi od jednog do drugog zakonodavnog razdoblja.

Drugim riječima, legitimno očekivanje punopravnih vozača u dobi do 24 godine bilo je usmjereno na njihovo pravo da dijele pravnu sudbinu svih vozača obuhvaćenih općim režimom prometnih pravila, neovisno o tome kakva su ta opća pravila u pojedinom zakonodavnom razdoblju. Umjesto toga, članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a ponovo ih je podveo pod poseban zakonski režim zabrana i ograničenja različit od općeg prometnog režima.

U tom se svjetlu opravdano postavlja pitanje o prekomjernom teretu koji je prebačen na tu skupinu punopravnih vozača s obzirom na cilj koji se nastojao postići (uvođenje posebnog zakonskog režima upravljanja vozilima za mlade vozače zbog zaštite života i zdravlja ljudi u prometu na cestama). Naime, ti (punopravni) vozači bitno se razlikuju od ostalih »mladih vozača« jer su u vrijeme stupanja na snagu ZSPNC-a već imali od dvije do gotovo četiri godine vozačkog iskustva, a od njihove punoljetnosti već je prošlo dvije do četiri godine (kad je riječ o vozačima s dozvolom za B ili srodne kategorije vozila).

Polazeći od toga da je sam zakonodavac u ZSPNC/04 odredio da je dvogodišnje vozačko iskustvo dostatno da bi se izbjegli rizici inherentni novim vozačima, očita je dvojbenost paušalnog poistovjećivanja te skupine punopravnih vozača s »pravim« mladim vozačima za koje je po naravi stvari inherentno (i) svojstvo da su početnici u upravljanju vozilima, to jest da su ujedno i novi vozači.

Prethodno navedenim činjenicama Vlada Republike Hrvatske u Prijedlogu ZSPNC/08 i u Konačnom prijedlogu ZSPNC/08 nije suprotstavila nijedan argument koji bi pokazao da unatoč tome postoji objektivno i razumno opravdanje da se i na takve punopravne vozače protegne posebni zakonski režim ustanovljen za mlade vozače. Statistički podaci koje je u tim prijedlozima prezentirao MUP, kao i oni koje je kasnije dostavio Ustavnom sudu, odnose se općenito na vozače u dobi do 24. godine i ne sadržavaju parametre iz kojih bi bila vidljiva razlika između »pravih« mladih vozača i punopravnih vozača kad je riječ o uzrokovanju prometnih nezgoda.

S obzirom na takvo stanje stvari, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego da utvrdi kako je skupina punopravnih vozača ponijela prekomjerni teret zakonodavne reforme iz 2008., to jest prekomjerni teret »transformacije« adresata posebnog zakonskog režima zabrana i ograničenja upravljanja vozilima (koja se

očitovala u napuštanju instituta »novih« vozača i prihvaćanja instituta »mladih« vozača), pri čemu zakonodavac u toj reformi nije vodio računa o činjenici da je jednoj skupini »novih« vozača prethodno već priznao status punopravnih.

18. Iz navedenih je razloga Ustavni sud odlučio kao u točki I.b) izreke odluke.

Na kraju, kad je riječ o vozačima koji su stekli pravo upravljanja vozilima za vrijeme važenja ZSPNC/04, ali su do dana stupanja na snagu ZSPNC-a još uvijek bili u statusu novih vozača, Ustavni sud napominje da je u njihovu slučaju stupanje na snagu ZSPNC-a imalo učinak sličan učinku tzv. produženog (prolongiranog, ultraaktivnog) djelovanja propisa, budući da ti novi vozači u vrijeme stupanja na snagu ZSPNC-a još nisu stekli status punopravnih vozača.

Ustavni sud svjestan je da i kod te skupine novih vozača postoje problemi vezani uz razmjernost posljedica koje su ih pogodile na dan stupanja na snagu ZSPNC-a. Te su posljedice, međutim, više usporedive s onima koje su pogodile i sve ostale mlade vozače s obzirom na zabrane i ograničenja propisana člankom 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a. Stoga je za njih mjerodavno obrazloženje navedeno u točki B) ove odluke i rješenja (točke od 26. do 29. obrazloženja ove odluke).

3) Učinci primjene članka 221. stavka 3. ZSPNC-a na punopravne i nove vozače

19. Ustavnopravno neprihvatljivi učinci osporene zakonske intervencije posebno su vidljivi kad je riječ o zabrani propisanoj člankom 221. stavkom 3. ZSPNC-a.

Članak 221. stavak 3. ZSPNC-a propisuje da mladi vozač koji je položio ispit za B kategoriju vozila ne smije upravljati osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 80 kW. S ukinutim člankom 221. stavkom 3. ZSPNC-a organski su povezani:

– članak 221. stavak 4. ZSPNC-a (»Novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj mladi vozač ako postupi suprotno odredbi stavka 3. ovoga članka.«), i

– članak 285. stavak 1. točka 3. ZSPNC-a (»Policijski službenik naredbom će privremeno oduzeti vozačku dozvolu i isključiti iz prometa vozača ... 3) koji upravlja vozilom suprotno odredbi članka 221. stavka 3. ovoga Zakona, ...«).

19.1. Skupina predlagatelja osporila je suglasnost članka 221. stavka 3. ZSPNC-a s člankom 48. stavkom 1. Ustava, koji glasi:

»Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

(...)«

U prijedlogu su istaknuli:

»3) Čl. 221. st. 3. uvodi pravni režim koji, smatramo, krši vladavinu prava iz čl. 3. Ustava RH u aspektu legitimnih očekivanja. Naime, ovom se odredbom ograničava mogućnost upravljanja osobnim vozilom temeljem karakteristika vozila. Raniji zakon je različito definirao kategoriju mladih vozača i stvorio opravdano očekivanje osobe koja je dvije godine imala vozačku dozvolu da protekom tog roka prestaje imati status mladog vozača te da može kupiti osobno vozilo jače snage. Temeljem ove nove odredbe, ta ista osoba nije više u mogućnosti upravljati svojim vozilom. Primjerice, osoba koja je položila vozački ispit s 18 godina pripada kategoriji mladih vozača do navršene 24. godine. Tako, osoba koja je rođena 1986. godine i položila 2004.

godine, do 2006. spadala je u kategoriju mladih vozača te je protekom tog razdoblja prema starom Zakonu stekla pravo upravljanja osobnim vozilom neograničene snage i sukladno tome kupila je automobil čija snaga prelazi 75 kW. (od 9. srpnja 2011. 80 kW – op. Ustavni sud)

Novim zakonom ..., prema čl. 221. st. 3., ta ista osoba izgubila je pravo upravljanja vlastitim automobilom do 24 godine života, dakle, do 2010. godine. Prijelazne i završne odredbe novog Zakona nisu predvidjele izuzetak za osobe koje su prestale biti mladi vozači prema starom zakonu, pretvarajući ih i dalje u mlade vozače. Time je povrijeđeno pravo vlasništva zaštićeno čl. 48. Ustava RH jer je uvedeno ograničenje korištenja osobnim vlasništvom suprotno načelu legitimnih očekivanja sadržanom u načelu vladavine prava iz čl. 3. Ustava RH. Osoba je kupila automobil, a sada – suprotno načelu legitimnih očekivanja – ne može njime upravljati.

4) Posljednji stavak ovog članka sadrži prekršajne odredbe koje, u slučaju utvrđenja neustavnosti prethodnog stavka, gube smisao.«

19.2. Predlagatelj Ante Vukušić, koji je u prijedlogu utvrdio da je »osoba mlađa od 24 godine«, navodi:

»Pitam se kako je moguće da sam ja uredno ovjerio kupoprodajni ugovor kod javnog bilježnika, uredno platio porez u iznosu od 750,00 kn na kupnju automobila i kako sam legalno mogao u policiji kupiti i ovjeriti knjižicu vozila, prometnu vozila i kupiti tablice na svoje ime ako ne smijem posjedovati i voziti automobil koji ima više od 80 kw (moj automobil ima 85 kw).

Smatram da me je netko od gore navedenih institucija trebao upozoriti na ovakav zakon ako je u skladu s Ustavom i zabraniti mi kupnju istog.«

U dopuni prijedloga kojom požuruje rješavanje predmeta, predlagatelj (koji se sada predstavlja kao roditelj mladog vozača) naglašava:

»Ovim zakonom koji je na snazi ne postizemo apsolutno ništa već stvaramo još veći problem. ... sa tim zakonom preko 220 000 osoba u Hrvatskoj ... ne mogu upravljati sa preko 75% osobnih automobila koja se nalaze na tržištu iako imaju urednu vozačku dozvolu. Pa zar sam ja platio preskupu auto školu da bi mogao voziti samo 15% automobila koji se nalaze na tržištu?

Ovakav apsurdni zakon dovodi i nas roditelje u vrlo nezgodnu situaciju jer smo svojoj djeci omogućili da završe auto školu i dobiju urednu vozačku dozvolu, a sad ne mogu upravljati sa našim obiteljskim automobilom jer prelazi 80 kw.

Zbog apsurdnosti zakona ja moram svoga sina voziti na zabave, izlete sa djevojkom, itd. iako ima punih 21 godinu.

Kad mene negdje treba odvesti npr. na aerodrom, kolodvor, bolnicu itd., moram moliti susjede.

Što bih ja kao roditelj sad trebao napraviti, zar da prodam auto za koji plaćam kredit?«

20. Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava »mora vrlo široko tumačiti«, jer obuhvaća »načelno sva imovinska prava« (v., primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., »Narodne novine« broj 88/09.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

S obzirom na sadržaj osporenog članka 221. ZSPNC-a, u ovom bi se predmetu legitimno očekivanje temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u zakon (ZSPNC/04) koji je novim vozačima u smislu članka 221. ZSPNC/04 jamčio priznanje statusa punopravnih vozača nakon proteka dvije godine (od dana stjecanja vozačke dozvole) tijekom kojih su bili u statusu novih vozača odnosno u posebnom zakonskom režimu zabrana i ograničenja

upravljanja određenom vrstom vozila (to jest onima čija je snaga motora prelazila 75 kW). Drugim riječima, legitimno očekivanje temeljilo se na razumno opravdanom povjerenju (sada) punopravnih vozača da im se država naknadno neće miješati u njihovu imovinu (to jest u kupljeno vozilo čija snaga motora prelazi 75 odnosno 80 kW) na način da ih se naknadnom zakonskom intervencijom ograničava u upravljanju tim vozilom.

Čini se nedvojbenim da se člankom 221. stavkom 3. ZSPNC-a zakonodavac umiješao u takva legitimna očekivanja (bivših) novih vozača u smislu članka 221. ZSPNC/04 koji na dan 17. lipnja 2008. još nisu napunili 24 godine života, ali su do 17. lipnja 2008. stekli status punopravnih vozača.

20.1. Ustavni sud prihvaća da ograničenje propisano osporenim člankom 221. stavkom 3. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a ima legitimni cilj jer je usmjereno prema smanjivanju prometnih nesreća uzrokovanih brzinom, neiskustvom u upravljanju vozilima velike snage motora i nedostatkom samodiscipline u upravljanju takvim vozilima.

Unatoč tome, ograničenje propisano osporenim člankom 221. stavkom 3. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a ne može se ocijeniti razmjernim kad je riječ o punopravnim vozačima koji su već prije stupanja na snagu ZSPNC-a kupili vozilo upravljanje kojim im je osporenim odredbama ZSPNC-a naknadno zabranjeno.

Takav učinak članka 221. stavka 3. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a nije u suglasnosti s legitimnim očekivanjima punopravnih vozača u smislu članka 48. stavka 1. Ustava. Zabrane i ograničenja koji su punopravnim vozačima ponovo nametnuti člankom 221. ZSPNC-a, uz koji su organski vezani i članak 221. stavak 4. ZSPNC-a i članak 285. stavak 1. točka 3. ZSPNC-a, pokazuju se kao prekomjeren teret za te vozače.

21. Stoga je, u odnosu na punopravne vozače, odlučeno kao u točki I.a) izreke ove odluke.

Na kraju, kad je riječ o vozačima koji su stekli pravo upravljanja vozilima za vrijeme važenja ZSPNC/04, ali su do dana stupanja na snagu ZSPNC-a još uvijek bili u statusu novih vozača, Ustavni sud napominje da se odluka o nesuglasnosti s ustavnim jamstvom prava vlasništva članka 221. stavka 3. ZSPNC-a u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a ne odnosi na njih. U njihovu se slučaju, naime, ne može govoriti ni o kakvom legitimnom očekivanju tih vozača koje bi bilo vezano uz kupnju vozila čija je snaga motora prelazila 75 kW, jer je izrijeком bilo propisano te unaprijed poznato, izvjesno i predvidljivo da ti novi vozači nisu u skupini onih koji takvim vozilima smiju upravljati.

B) DJELOVANJE OSPORENIH ODREDBA ZSPNC-a NA MLADE VOZAČE

22. Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku mora ispitati i dio prigovora predlagatelja koji su usmjereni na učinke članka 2. stavka 1. točke 67. u vezi s člankom 221. ZSPNC-a na vozače koji su položili vozački ispit i dobili vozačku dozvolu odnosno pravo upravljanja vozilima nakon 18. lipnja 2008. pa njihov pravni položaj nije uvjetovan člankom 221. ZSPNC/04.

Prema članku 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a, zakonski režim zabrana i ograničenja upravljanja vozilima odnosi se na sve vozače do njihove 24. godine života. ZSPNC ih u članku 2. stavku 1. točki 67. definira kao »mlade vozače«. Zabrane i ograničenja kojima su mladi vozači podvrgnuti navedeni su u točki 8.1., a opisani su u točki 12.1. obrazloženja ove odluke i rješenja.

Predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom članka 2. stavka 1. točke 67. u vezi s člankom 221. ZSPNC-a s aspekta nejednakog postupanja prema mladim vozačima usporedi li ih se s vozačima starije životne dobi. Pri tom se pozivaju na nerazmjernost propisanih zabrana i ograničenja (članak 16. stavak 2. Ustava), ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava) i zabranu diskriminacije s obzirom na dob (članak 14. stavak 1. Ustava).

23. Kad je riječ o članku 2. stavku 1. točki 67. ZSPNC-a, predlagatelj Tomislav Špekuljak navodi:

»(...) Novim Zakonom o sigurnosti prometa na cestama mladim vozačima označavaju se vozači prema godinama života, a ne vozači prema godinama vozačkog staža, čime se vozači mlađe životne dobi dodatno diskriminiraju spram vozača starije životne dobi, te iz istoga proizlazi da nije bitno vozačko iskustvo već godine života. Vozač koji položi vozački ispit sa 18 godina i iza sebe ima tri ili četiri godine vozačkog staža prema Zakonu o sigurnosti prometa na cestama mladi je vozač i navodno je opasan za sigurnost prometa na cestama, iako ima iskustva od tri ili četiri godine kao vozač, a vozač koji je položio vozački ispit sa 25 godina i nema ni dana vozačkog staža on je stari vozač i nije opasan za sigurnost prometa na cestama.

(...)«

23.1. Predlagateljica Ana Klopović u svom prijedlogu navodi:

»(...)

Prema članku 2., stavku 1., točki 67. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, mladim vozačem se određuju građani do 24 godine starosti te se tim građanima člankom 221. istog zakona određuju određena ograničenja upravljanja vozilima, što krši članak 14., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske koji nalaže da su pred zakonom svi građani jednaki.

Prema članku 221. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, 'mladim vozačima' – građanima mlađim od 24 godine, određena su ograničenja u upravljanju vozilima, za razliku od ostalih građana (starijih od 24 godina) te je građanima narušeno njihovo ustavno pravo na jednakost.

(...)«

23.2. Skupina predlagatelja smatra da »posebno ograničenje koje se vezuje isključivo za dob« znači nedopuštenu diskriminaciju na temelju osobnog obilježja. Kad je riječ o članku 221. stavku 1. ZSPNC-a koji za mlade vozače propisuje ograničenje brzine upravljanja vozilima, navode:

»1) Mišljenja smo da je dozvoljena brzina upravljanja vozilom u Republici Hrvatskoj na jedinstven način propisana za sve vozače. Sigurna brzina vožnje u svakom pojedinom slučaju ovisi o općem stanju kolnika prometnice i uvjetima koji mogu nastupiti (vremenske nepogode, radovi na cesti, posebna ograničenja i sl.) te konkretnom psihofizičkom stanju konkretnog vozača. Posebno ograničenje koje se vezuje isključivo za dob smatramo povredom čl. 14. Ustava RH, tj. nedopuštenu diskriminaciju na temelju osobnog obilježja. Primjerice, osoba koja je sa 40 godina položila vozački ispit ne smatra se mladim vozačem pa sukladno odredbi čl. 221. st. 1. može upravljati vozilom brzinom do općeg ograničenja brzine neovisno o stupnju svog vozačkog (ne)iskustva. Korištenjem logike koju je usvojio zakonodavac propisujući posebna ograničenja brzine za mlade vozače mogli bi se zaključiti da je potrebno propisati slično i za osobe starije dobi koje mogu zbog predvidljivo slabijih fizičkih sposobnosti, slabijeg vida ili slabijih refleksa također predstavljati veću opasnost na cesti. Iz navedenog je vidljivo da posebno ograničavanje brzine upravljanja mladih vozača nema opravdano uporište u svrsi osiguravanja sigurnosti prometa na cestama budući da je ono ostvareno općim ograničenjem brzine upravljanja vozilom. Stoga smatramo da se radi o povredi čl. 16 Ustava RH u kojoj stoji da svako ograničenje ljudskih prava mora biti razmjerno svrsi koju ograničenje namjerava postići.«

Skupina predlagatelja također smatra »da bi dozvoljena količina opijata u organizmu trebala biti na jedinstven način propisana za sve vozače«, navodeći:

»2) Isto tako smo mišljenja da bi dozvoljena količina opijata u organizmu trebala biti na jedinstven način propisana za sve vozače. Ne vidimo ustavno opravdanog razloga da se količina opijata vezuje uz dob vozača. Postavlja se pitanje, koji su ustavno opravdani razlozi zbog kojih bi osoba s 40 godina bolje ili lošije podnosila bilo koju vrstu opijata od osobe koja ima 18 i više godina. Predlagatelji smatraju da je čl. 221. stavak 2. suprotan članku 14. i 16. Ustava Republike Hrvatske jer diskriminira na temelju dobi. Zakonom je propisano da mladom

vozaču količina alkohola u krvi ne smije prelaziti 0,00 % dok je kod starijih vozača ograničeno do 0,5 %. Smatramo da količina alkohola u krvi različito utječe na pojedinu osobu te ovisi od organizma do organizma, ali nikako ne ovisi o dobi. Primjerice, četrdesetogodišnjak manje tjelesne mase teže će podnijeti alkohol, a time će i njegove vozačke sposobnosti biti znatno umanjene dok će tu istu količinu alkohola lakše podnijeti dvadesetogodišnjak veće tjelesne mase. Iz navedenog je vidljivo da posebno ograničavanje količine opijata u organizmu mladih vozača nema uporište u praksi, te stoga smatramo da dob ne bi trebala biti razlog bilo kakvog ograničavanja količine opijata u organizmu. Smatramo ga nerazmjernim ograničenjem u odnosu na svrhu koju se namjerava postići i time protivnim čl. 16. Ustava RH.«

23.3. Predlagatelj Ante Vukušić osporava ustavnost članka 221. stavka 3. ZSPNC/08 s aspekta diskriminacije i nerazmjernosti jer ga smatra »neizdrživim«, a »Ustav RH zabranjuje svaki oblik diskriminacije i kaže da svi punoljetni ljudi imaju ista prava«.

24. Ustavni sud je u točkama 14. i 15. obrazloženja ove odluke i rješenja već utvrdio da članak 221. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 67. ZSPNC-a nije u suglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 54. Ustava ni u odnosu na nove i punopravne vozače u smislu članka 221. ZSPNC/04 ni u odnosu na mlade vozače u smislu članka 221. ZSPNC-a kojima je upravljanje vozilom zanimanje.

Stoga je odlučeno kao u točki I.b) izreke ove odluke i riješeno kao u točki I. izreke rješenja u dijelu koji glasi: »osim onih kojima je upravljanje vozilom zanimanje (točka I.b) izreke odluke)«.

25. Što se tiče dobne granice do koje se vozači trebaju smatrati »mladim vozačima«, Ustavni sud se poziva na dokument »SafetyNet (2009) Novice Drivers« (v. točku 7.1. obrazloženja ove odluke), iz kojeg je razvidno da se mladim vozačima općenito smatraju vozači mlađi od 25 godina života.

Sukladno tome, Ustavni sud ne vidi da postoje opravdani ustavnopravni razlozi zbog kojih bi u ovom postupku bilo nužno posebno ispitivati duljinu trajanja statusa mladih vozača u smislu članka 2. stavka 1. točke 67. ZSPNC-a.

26. Što se tiče zabrana i ograničenja koja su nametnuta mladim vozačima člankom 221. ZSPNC-a, Ustavni sud ponavlja da se posebni pravni režim za mlade vozače sastoji u tome što:

- ne smiju upravljati vozilom na cesti brzinom većom od 80 km na sat, na brzoj cesti i cesti namijenjenoj isključivo za promet motornih vozila brzinom većom od 100 km na sat, odnosno 120 km na sat na autocesti (članak 221. stavak 1.);
- ne smiju upravljati niti početi upravljati motornim vozilom ako u organizmu imaju droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima ili ako u krvi imaju alkohola ili ako pokazuju znakove alkoholiziranosti ili utjecaja droga (članak 221. stavak 2. i članak 199. stavak 1. ZSPNC-a);
- ne smiju upravljati osobnim automobilom (B kategorije vozila) čija snaga motora prelazi 80 kW (do 9. srpnja 2011. bila je propisana snaga motora do 75 kW) (članak 221. stavak 3. ZSPNC-a).

26.1. Ustavni sud ponavlja da zabrane i ograničenja propisani člankom 221. imaju legitimni cilj (v. točku 14.3. obrazloženja ove odluke i rješenja).

S obzirom na raspoložive statističke podatke, mora se utvrditi da su zakonske zabrane koje su upućene mladim vozačima, propisane u članku 221. stavcima 1. i 2. (i u članku 199. stavku 1.) ZSPNC-a, *prima facie* u skladu s Ustavom polazi li se od promatranog razdoblja uz koje su vezani ti podaci.

Polazeći od tih podataka odnosno promatranog razdoblja, Ustavni sud ne vidi ustavnopravnu osnovanost prigovora predlagatelja da razlika u postupanju prema mladim vozačima i vozačima koji su podvrgnuti općim prometnim pravilima (to jest vozačima starije životne dobi) nije opravdana kad je riječ o brzini, upotrebi

alkohola ili korištenju droga ili lijekova koji utječu na psihofizičke sposobnosti i na sposobnosti upravljanja vozilima.

Očito je, naime, da razlika u postupanju ima legitimni cilj (v. točku 14.3. obrazloženja ove odluke), svoje razumno i objektivno opravdanje, razmjerna je naravi potrebe za ograničenjem i ne predstavlja prekomjerni teret za mlade vozače.

27. Stoga je odlučeno kao u točki I. izreke rješenja.

28. S druge strane, Ustavni sud ima određenih dvojbi kad je riječ o članku 221. stavcima 3. i 4. u vezi s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. ZSPNC-a, koji propisuje da mladi vozači koji su položili ispit za B kategoriju vozila ne smiju upravljati osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 80 kW, pri čemu su za nepoštovanje te zabrane predviđeni i prekršajna (novčana) kazna i mjera privremenog oduzimanja vozačke dozvole i isključenja iz prometa takvog mladog vozača.

Tu odredbu treba sagledavati u svjetlu svih drugih zabrana i ograničenja koja su nametnuta vozačima vozila B kategorije do njihove 24. godine života.

Tu odredbu treba sagledavati i u svjetlu činjenice da je riječ o promjenjivom zakonskom uvjetu jer propisana snaga motora ovisi o procjeni stanja u pojedinom zakonodavnom razdoblju. Tako je do stupanja na snagu ZSPNC/11 bilo propisano da mladi vozači koji su položili ispit za B kategoriju vozila ne smiju upravljati osobnim automobilom čija snaga motora prelazi 75 kW, a poslije stupanja na snagu ZSPNC/11 ta je snaga motora povećana na 80 kW.

Konačno, osporenu odredbu treba sagledavati i u svjetlu izmjena i dopuna ZSPNC-a koje su učinjene 2013. godine (ZSPNC/13). Naime, poslije 1. srpnja 2013., to jest poslije ulaska Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije, u Republici Hrvatskoj je »stranac« u smislu ZSPNC-a postao samo »državljanin države koja nije članica Europskog gospodarskog prostora«, dok se pod »inozemstvom« odnosno »stranom državom« smatra samo »država izvan Europskog gospodarskog prostora«, a »inozemnom vozačkom dozvolom« smatra se samo »vozačka dozvola izdana u državi koja nije članica Europskog gospodarskog prostora« (članak 2. ZID ZSPNC/13). »Europski gospodarski prostor« (EGP) pri tome obuhvaća Europsku uniju, Island, Lihtenštajn i Norvešku.

Prema članku 2. stavku 1. točki 67. ZSPNC-a mladi vozač je svaki vozač u dobi do 24. godine, što znači da se zabrane i ograničenja propisana za mlade vozače primjenjuju na sve vozače koji se nađu u situaciji da upravljaju vozilom na teritoriju Republike Hrvatske. Konkretno, poslije 1. srpnja 2013. to su – osim hrvatskih državljana ili vozača koji imaju prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj ili onih kojima je vozačka dozvola izdana u Republici Hrvatskoj – i vozači koji su državljani država koje su članice Europskog gospodarskog prostora i koji se u Republici Hrvatskoj više ne smatraju »strancima« (u daljnjem tekstu: vozači iz EGP-a) te »stranci« u smislu članka 2. ZID-a ZSPNC/13.

28.1. Čini se da bi te izmjene i dopune sadržane u ZSPNC/13 mogle baciti novo svjetlo na osporeni članak 221. stavke 3. i 4. zajedno s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. ZSPNC-a.

Budući da su za ocjenu o razmjernosti te mjere relevantni statistički i drugi podaci koji uključuju i mlade vozače EGP-a kad upravljaju vozilima na području Republike Hrvatske, Ustavni sud odlučio je da MUP-u naloži praćenje i analizu tih podataka s aspekta članka 221. stavaka 3. i 4. zajedno s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. ZSPNC-a od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014. te njihovu dostavu Ustavnom sudu najkasnije do 1. ožujka 2015.

Na temelju tih podataka, Ustavni sud će po službenoj dužnosti pokrenuti postupak i ispitati daljnju ustavnopravnu prihvatljivost članka 221. stavaka 3. i 4. u vezi s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. ZSPNC-a.

28.2. Ova odluka ne priječi zakonodavca da, smatra li potrebnim, i prije navedene odluke Ustavnog suda sam izmijeni, dopuni ili ukine članak 221. stavke 3. i 4. zajedno s člankom 285. stavkom 1. točkom 3. ZSPNC-a, u cijelosti ili djelomično.

29. Stoga je odlučeno kao u točki II. izreke ove odluke.

30. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

31. Dan objave ove odluke i rješenja u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, smatra se danom dostave odluke i rješenja svakom pojedinom podnositelju zahtjeva.

Broj: U-I-323/2009

U-I-3095/2009

U-I-1545/2010

U-I-3769/2010

U-I-5349/2011

U-I-707/2013

U-I-708/2013

Zagreb, 20. prosinca 2013.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.