

МИСЛЕЊЕ

во однос на предложените измени и дополнувања на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата

Ова правно мислење се однесува на предложените измени и дополнувања на одредени членови од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, кои директно ги засегаат испитните центри, нивната организација, финансирање и работење. Намерата е да се изврши анализа на правната основаност, доследноста со постојното законодавство, економската оправданост и практичните последици од предложените интервенции во законскиот текст. Анализата ги опфаќа членовите 244, 244-а, 252 и 291 од Законот, како и предложените механизми за санкционирање, воведување банкарски гаранции и алокација на средства кон Министерството за внатрешни работи.

I.

Во предложената законска измена од член 18 е предвидено во член 244 став 1 по алинеа 4 да се додаде нова алинеа 5 која гласи:

„да има банкарска гаранција и тоа за:

- а) Испитен центар Скопје 300.000,000 евра во денарска противвредност,
- б) Испитен центар Тетово, Охрид, Битола, Куманово, Штип, Струмица 200.000,00 евра во денарска противвредност,
- в) Испитен центар Велес 100.000,00 евра во денарска противвредност;“

Предлогот да биде воведена вака висока банкарска гаранција која не е пропорционална на приходите на испитните центри, може да има повеќе негативни последици. Испитни центри со сигурност ќе се соочат со големи тешкотии при обезбедување на високите банкарски гаранции и повеќето од испитните центри нема да бидат во состојба да ги обезбедат истите, што ќе доведе до нивно затворање и прекин на работењето, а со тоа би можеле да се соочат со казни предвидени во член 252 од Законот. Исто така високите банкарски гаранции ќе ги одвратат потенцијални нови испитни центри како учесници на пазарот, што ќе резултира со намалена конкуренција и достапност на услуги за граѓаните.

Банкарската гаранција се користи како средство за обезбедување на договорни обврски. Исто така согласно Законот за јавни набавки, Законот за концесии и јавно приватно партнерство и др. Закони, банкарската гаранција служи како обезбедувачки механизам, исклучиво за заштита на договорните интереси на набавувачот. Така на пример во Законот за јавни набавки банкарската гаранција служи како механизам за обезбедување на понудата, обезбедување на квалитетно и навремено извршување на договорот и како гаранција за авансно плаќање. При тоа банкарската гаранција секогаш се определува како процентуален

износ од вредноста на јавната набавка и се движи во опсег од 3% до 20% од вредноста на јавната набавка, од кое нешто може да се заклучи дека износот на банкарската гаранција е реална и пропорцијана на ризикот кој се обезбедува. Исто така со договорите се предвидени прецизни услови за активација на банкарската гаранција. Имајќи го во предвид горенаведеното, оправдано се поставува прашањето што се обезбедува со вака висока банкарска гаранција, дали банкарската гаранција служи за заштита на некој јавен интерес, договорна обврска или нешто друго. Ако се има во предвид дека Испитните центри не вршат дејност што може да претставува директен јавен ризик или ниту пак може да предизвика штета што бара обезбедување преку банкарска гаранција, сметаме дека е нецелисходно и неоправдано воведувањето на банкарска гаранција.

Поради погоре наведеното сметаме дека предлог одредбата со која се воведува банкарска гаранција треба да биде повлечена.

II.

Во предложената законска измена од член 21 е предвидено измена на став 4 и став 5 од член 252 како следи:

Во членот 252 став (4) по зборовите „со решение“ се додаваат зборовите „со одложено дејство ќе му ја одземе лиценцата на испитниот центар и ќе ја активира банкарската гаранција.“

Во ставот (5) по зборовите „со решение“ се додаваат зборовите „со одложено дејство ја одзема лиценцата за испитен центар и ќе ја активира банкарската гаранција. Решението за одземање на лиценцата ќе има одложено дејство до избор на нов испитен центар. Оваа постапка ќе се реализира најдоцна за три месеци од денот на издавањето на решението за одземање на лиценцата со одложено дејство. Со издавањето на решението, Министерството за внатрешни работи ја одзема лиценцата за работа на стручниот раководител и контролорот во испитниот центар и на нивно место поставува ВД стручен раководител и ВД контролор во испитниот центар од редовите на Министерството или стручни лица од други правни субјекти кои ги исполнуваат условите од член 246 ставови (1) и (2) од овој закон.

Досегашниот член 252 веќе предвидува административна и прекршочна одговорност односно Одземање на лиценцата доколку не се отстранат утврдените недостатоци (став 4), Глоба од 10.000 евра за испитниот центар (став 10) и Глоба од 500 евра за одговорното лице (став 11).

Со новиот предлог се додава уште една казна - мерка, а тоа е активација на банкарска гаранција, што значи тројно санкционирање за исто прекршување, Административна мерка (одземање на лиценцата), финансиска казна (глоба) и дополнителна финансиска последица (активација на банкарска гаранција). Дополнително активација и наплата на банкарската гаранција во целост во вака огромен износ би претставувало непропорцијално, неправично и прекумерно казнување на испитните центри.

Исто така не е прецизирана нејзината правна природа односно целта која треба да се постигне со нејзино воведување. Дали истата претставува обезбедување за евентуални штети, дали е казнена мерка или дали е гаранција за наплата на веќе утврдените глоби?

Ова отвора сериозни правни и практични дилеми:

1. Доколку се изрече казна за испитниот центар и казна за одговорното лице, а дополнително се активира банкарската гаранција, тоа претставува тројно казнување за ист прекршок, што е спротивно на основните принципи на казнено право и начелото на пропорционалност.
2. Не е јасно дали банкарската гаранција служи како обезбедување за веќе предвидените казни, или е замислена како посебна и независна санкција, што создава правна несигурност.
3. Во постоечкиот текст нема механизам за делумно активирање на гаранцијата – истата би се активирала во целост, што претставува драконска мерка, особено што износот на гаранцијата е еноормно поголем од реализираните приходи на испитниот центар.

Како што погоре наведовме Банкарската гаранција е инструмент кој обезбедува сигурност дека обврските од некој договор ќе бидат исполнети. Меѓутоа, нејзиното активирање треба да биде резервирано за сериозни прекршувања на договорните обврски. Во случајот со прекршоците опишани во член 252, кои веќе се санкционирани со значителни казни, активирањето на целосната банкарска гаранција претставува прекумерна и непропорционална мерка.

Во однос на предлог измените на став 5 од член 252, во делот на поставување на ВД стручен раководител и ВД контролор, сакаме да истакнеме дека оваа одредба не е во согласност со Законот за трговски друштва односно директно се коси со неговите одредби. Имено согласно ЗТД во трговските друштва не постои институција „вршител на должност“ кај Друштвата со ограничена одговорност. Согласно ЗТД органите и раководните лица на друштвото се именуваат согласно со актите на друштвото и законот и не предвидуваат можност директна интервенција на органите на државната управа, а друштвата самостојно одлучуваат за ангажман на стручни раководни лица како што се „стручен раководител“ и „контролор“. Ваквите функции се регулираат преку договор на вработување или ангажман, и се подложни на општите акти и организациската поставеност на друштвото.

Категоријата/институцијата „вршител на должност“ се користи исклучиво во јавна администрација и јавни институции, кога се пополнуваат функции на именувани лица додека трае постапка за избор. Практично со интеграција на овој предлог во законот ќе се внесе институционален механизам (в.д.) од јавен сектор во приватноправна сфера, што е спротивно на Уставните начелата и на начелата на ЗТД. Ова би значело директно и неоправдано мешање во автономијата на приватните правни субјекти од страна на државните органи. Приватно трговско друштво мора самостојно да одлучува кој ќе биде раководител или контролор, и да носи одговорност за својата одлука. Единствено судовите би можеле да бидат надлежни преку спроведување на соодветна постапка, да интервенираат во автономијата на приватните правни лица.

Дополнително, именувањето на в.д. стручен раководител или контролор носи ризик од нејасна правна одговорност, и правна несигурност во работењето на испитните центри. Преку оваа одредба се врши директно и неоправдано мешање во автономијата на приватните правни субјекти, спротивно на основните постулати на корпоративното управување и начелата на ЗТД.

Од горенаведеното произлегува дека нема правна ниту економска оправданост за воведување на банкарска гаранција и нејзина активација паралелно со изрекување на веќе предвидените казни. Таквиот пристап претставува тројна и несразмерна санкција, која не служи како механизам со кој се обезбедува сигурност во исполнување на обврските на испитните центри. Дополнително Условите под кои банкарската гаранција може да се активира не се јасно дефинирани.

Во однос на предлог измената со која МВР ќе добие овластување да поставува ВД стручен раководител и ВД контролор во испитните центри, сметаме дека е неприфатливо

мешање на државата во внатрешното управување на приватните трговски друштва, кое нешто е регулирано исклучиво со Законот за трговските друштва. Имено трговските друштва не познаваат институт ВД кој е познат исклучиво во јавниот сектор, а единствено судот може да интервенира во структурата на приватните субјекти.

Сето ова ќе предизвика правна несигурност и нејасна одговорност кај испитните центри, поради што предлагаме предлог измената на член 252 став 4 и став 5 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, да биде повлечена.

III.

Во врска со предлогот за воведување на нов член 244-а, со кој се предвидува обврска 30% од цената за пријавување на возачки испит да се пренасочува кон Министерството за внатрешни работи и кој гласи:

„Член 244-а

Заради зголемување на безбедноста на сообраќајот на патиштата, 30% од цената за пријавување на возчки испит во секоја календарска година, испитните центри се должни да ги наменат за модернизација на уредите и опремата на надлежната организациска единица во Министерството за внатрешни работи која врши контрола и регулирање на сообраќајот на патиштата согласно потребите и барањата од Министерството за внатрешни работи.“

Доколку биде усвоена оваа одредба, дополнителната давачка од 30% ќе претставува огормен товар на и така намалените приходи на испитните центри. Имено испитните центри веќе подолг период се соочуваат со финансиски потешкотии кои произлегуваат од намалениот број на кандидати, растот оперативните трошоци (гориво, плати, енергенси, трошоци за одржување), а цената за пријавување на возчки испит останува непроменета од 2011 година.

Од горенаведените причини предлагаме предлог измената на Законот со воведување на овој член да биде повлечена и наместо оваа давачка да падне на товар на испитните центри, да падне на товар на кандидатите за полагање на возачки испит како директни корисници на услугата и бенефициенти од подобро функционирачки систем за контрола на сообраќајот. Ова би претставувало поправеден и пофункционален пристап, кој не го загрозува опстанокот на испитните центри, обезбедува континуирано финансирање за потребите на МВР, и ја одржува транспарентноста на трошоците во постапката на полагање на испитот.

Дополнително, укажуваме дека воведувањето на ваква задолжителна уплата од 30% од цената за пријавување на возчки испит претставува прикриена форма на данок. Со тоа се нарушува принципот на еднаквост на правните субјекти пред законот, со што испитните центри се доведуваат во нерамноправна положба во однос на другите економски оператори. Во таа насока, потсетуваме на Одлуката на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.179/2023, У.бр.183/2023, У.бр.187/2023, У.бр.190/2023 и У.бр.197/2023 бр.31/2025, со која беше укинат т.н. „солидарен данок“ токму поради тоа што се наметнуваше селективна фискална обврска врз определена група правни субјекти без правична распределба на фискалниот товар.

Затоа, во интерес на еднаков третман на стопанските субјекти, правната сигурност и финансиската одржливост на испитните центри, апелираме предложената измена да не биде усвоена во предложената форма.

IV.

Со предлог измените на законот се предлага и бришење на ставовите 3, 4 и 5 од член 291 од Законот. Имајќи ги во предвид погореизнесените ставови во врска со одложеното дејство на Решението за одземање на лиценца и поставување на ВД стручен раководител и ВД Контролор, сметаме дека и оваа измена не треба да биде усвоена со цел да се избегне вакум период во кој кандидатите не би можеле да го остварат своето право, а воедно ќе се зачува механизмот за санкционирање на прекршување на одредбите на законот од страна на испитните центри.

Од правен, економски и системски аспект, предложените измени содржат бројни недостатоци кои можат да доведат до нарушување на уставните и законски начела, загрозување на функционирањето на испитните центри, како и намалување на квалитетот и достапноста на услугите за граѓаните. Потребно е повторно разгледување и консултација со засегнатите страни со цел усогласување на одредбите со принципите на пропорционалност, правна сигурност и заштита на економската одржливост на системот за полагање на возачки испити.