

20190700966

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992), на седницата одржана на 27 март 2019 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 244 ставови 3 и 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 169/2015, 226/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд, со Решение У. бр. 59/2018 од 30 јануари 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста на член 244 ставови 3 и 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 169/2015, 226/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018), затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 244 став 3 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, основачот, сопственикот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до прв степен, се основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит.

Според ставот 4 на истиот член, лицата од ставот (3) на овој член потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси заверена на нотар која претставува дел од досието во испитниот центар.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Согласно членот 32 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1). Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2).

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Со Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата се уредува безбедноста и заштитата на патиштата, основните начела и меѓусебните односи на учесниците и другите субјекти во сообраќајот на патиштата, правилата на сообраќајот на патиштата, системот

на сообраќајните знаци, опремата и сигнализацијата на патиштата, должностите во случај на сообраќајна незгода, кандидати за возачи, возачи, автошколи, испитни центри и возачки дозволи, оспособувањето за управување и стекнување право на управување со моторно возило и прекршочната постапка за деца, посебните мерки на безбедност, организацијата и задачите на советите за безбедност на сообраќајот на патиштата, евиденциите и заштитата на податоците, прекршочните одредби и овластувањата за подзаконски прописи (член 1).

Главата VI од Законот носи наслов: КАНДИДАТИ ЗА ВОЗАЧИ, ВОЗАЧИ, АВТОШКОЛИ, ИСПИТНИ ЦЕНТРИ И ВОЗАЧКИ ДОЗВОЛИ.

Уредувањето на автошколите е опфатено со поднасловот 2.Автошколи (членови 229 - 239), коишто се однесуваат на основањето и работа на автошколи, видовите лиценци за работа во автошкола, услови за стекнување со лиценца во автошкола, надзор над работа на автошкола и одземање на лиценца.

Според членот 229 од Законот, спроведувањето на оспособување на кандидат за возач го врши правно лице по добивање на лиценца за автошкола од Министерството за внатрешни работи (став 1). Спроведувањето на оспособување на кандидат за возач може да го врши и подружница на автошкола по издавање на лиценца на автошколата за подружницата од Министерството за внатрешни работи (став 2). Лиценцата од ставовите (1) и (2) на овој член, врз основа на поднесено барање ја издава Министерството за внатрешни работи во рок од 90 дена од денот на приемот на барањето, доколку автошколата односно подружницата ги исполнува условите утврдени во членот 231 од овој закон (став 3). По издавањето на лиценцата од ставот (3) на овој член, автошколата односно подружницата се запишува во Регистарот на автошколи на Министерството за внатрешни работи (став 4).

Согласно членот 231 од Законот, за оспособување на кандидати за возачи, автошколата задолжително треба да ги исполнува следниве услови:

- да има стручен кадар;
- да има опремена просторија (училница) од најмалку 20 м² опремена со соодветен уред (камера со сопствен уред за напојување) кој овозможува видео и аудио запис со можност за архивирање и документирање на снимените податоци кои се чуваат во автошколата 90 дена од денот на издавањето на потврдата за оспособеност на кандидатот за возач,
- да има уреден простор за прием на кандидати за возачи и за работа на стручниот раководител на автошколата;
- да има сообраќаен автодром (полигон) во сопственост на автошколата или под закуп кој ги исполнува пропишаните услови и соодветните сообраќајно-технички елементи;
- да има најмалку две сопствени возила од категорија „Б“, а за останатите категории - по едно сопствено возило или возило под закуп;
- да располага со наставни средства, помагала и информатичка опрема за спроведување на наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел), како и софтверска веб апликација и
- да има акт за организација на работа.

Според член 232 став 1 од Законот, стручен кадар од членот 231 став (1) алинеја 1 од овој закон се лица кои се вработени во автошколата и тоа:

- стручен раководител;
- најмалку еден предавач и
- најмалку двајца возач-инструктори.

Со ставовите 2, 3, 4 и 5 од истиот член се пропишани условите коишто треба да ги исполнуваат лицата за да бидат членови на стручниот кадар на автошколата.

Според член 237 став 1 од Законот, надзор над работата на автошколата во однос на исполнувањето на пропишаните услови за работа, начинот на оспособување на кандидатите за возачи и обврската за воспоставување и водење на евиденциите утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши Министерството за внатрешни работи. Согласно ставот 3 на истиот член, кога при вршењето на повторен надзор ќе се утврди дека автошколата во определениот рок не ги отстранила утврдените недостатоци или не ја почитува забраната од ставот (2) на овој член, Министерството за внатрешни работи со решение ја одзема лиценцата за автошкола.

Уредувањето на работата на испитните центри е опфатено со поднасловот 3. Испитен центар (членови 240 - 253), кои се однесуваат на основањето и работа на испитен центар, видовите лиценци за работа во испитен центар, услови за стекнување со лиценца во испитен центар, надзор над работа на испитен центар и одземање на лиценца.

Според членот 240 од Законот, работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, ги врши правно лице по добивање лиценца за испитен центар од Министерството за внатрешни работи, за временски период од пет години (став 1). Лиценцата од ставот (1) на овој член, Министерството за внатрешни работи ја издава доколку правното лице ги исполнува условите од член 244 став (1) од овој закон (став 2). По издавањето на лиценцата од ставот (1) на овој член, Министерството за внатрешни работи го запишува испитниот центар во Регистарот на испитни центри во ова министерство (став 3). Испитниот центар од ставот (1) на овој член, работите на организирање и спроведување на возачкиот испит ги врши согласно со организацијата на соодветните организациски единици на Министерството за внатрешни работи (став 4). Испитниот центар од ставот (1) на овој член, може да организира и спроведува возачки испит за кандидат за возач и во подружница, надвор од местото на неговото седиште, доколку ги исполнува условите од член 244 став (2) од овој закон (став 5).

Според член 244 став 1 од Законот, за вршење на работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, испитниот центар задолжително треба да ги исполнува следниве услови за работа:

- да има стручен кадар;
- да има организација на работа;
- да има уредени простории опремени со посебен уред (камери) и материјално-технички капацитети;
- да има сообраќаен автодром (полигон) во седиштето и подружниците во сопственост на испитниот центар или под закуп, кој ги исполнува пропишаните услови и сообраќајно-технички елементи;
- да има информатичка опрема за вршење на потребните работи и
- да има возила (сопствени или под закуп) од категориите за кои испитниот центар е овластен да врши испитување на кандидати за возачи согласно со одредбите од овој закон.

Според ставот 2 на истиот член, подружницата на испитниот центар задолжително треба да ги исполнува следниве услови за работа:

- да има уредни простории опремени со посебен уред (камери) и материјално-технички капацитети;
- да има сообраќаен автодром (полигон) кој ги исполнува пропишаните услови и сообраќајно-технички елементи и
- да имаат информатичка опрема за вршење на работи.

Согласно членот 245 од Законот, соодветен стручен кадар од членот 244 став (1) алинеја 1 од овој закон, се лица кои се вработени во испитниот центар на неопределено време или определено време со полно работно време, и тоа:

- раководител на испитен центар;
- контролор;
- претседател на испитна комисија;
- испитувач по наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и
- испитувач по наставната програма управување со моторно возило (практичен дел).

Со членот 246 од Законот се пропишани условите кои треба да ги исполнуваат лицата за да бидат членови на стручниот кадар на испитен центар.

Според член 249 став 1 од Законот, Министерството за внатрешни работи на физичко лице за вршење на работи во испитен центар му издава лиценца, и тоа: лиценца за контролор; лиценца за испитувач по наставна програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и лиценца за испитувач по наставна програма управување со возило (практичен дел). Согласно член 250 став 1 од истиот закон, лиценците од членот 495 се со важност од пет години.

Според член 252 став 1 од Законот, надзор над работата на испитен центар, во однос на исполнувањето на пропишаните услови за работа, начинот на спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач и водењето на евиденциите утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши Министерството за внатрешни работи. Согласно ставот 4 на истиот член, кога при вршењето на повторен надзор се утврди дека испитниот центар не ги отстранил утврдените недостатоци во предвидениот рок од ставот (3) на овој член, Министерството за внатрешни работи со решение ќе му ја одземе лиценцата на испитен центар.

Од анализата на наведените и другите одредби од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, произлегува дека законодавецот пропишал дека спроведувањето на оспособување на кандидат за возач го врши правно лице по добивање на лиценца за автошкола од Министерството за внатрешни работи, а работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, ги врши правно лице по добивање лиценца за испитен центар од Министерството за внатрешни работи, за временски период од пет години. Притоа, пропишано е дека работите во автошкола и испитен центар ги врши стручен кадар, и тоа лица кои се вработени во автошколата, односно испитниот центар, на неопределено или определено време, со полно работно време, и тоа: стручен раководител, најмалку еден предавач и најмалку двајца возач-инструктори за потребите на автошкола и раководител на испитен центар, контролор, претседател на испитна комисија, испитувач по наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и испитувач по наставната програма управување со моторно возило (практичен дел), за потребите на испитен центар. Во Законот се пропишани условите коишто треба да ги исполнуваат лицата за да бидат соодветен стручен кадар во автошкола или испитен центар. Надзор над работата на автошколите и испитниот центар врши Министерството за внатрешни работи.

При вака регулирано прашање за тоа кој може да спроведува оспособување на кандидат за возач и кој може да организира и спроведува возачки испит, законодавецот во оспорениот член 244 став 3 од Законот, пропишал дека: „Основачот, сопственикот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до прв степен, се основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница која врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит.“ Во оспорениот став 4 на истиот член,

пропишано е дека: „Лицата од ставот (3) на овој член потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси заверена на нотар која претставува дел од досието во испитниот центар.“

Тоа значи дека законодавецот пропишал ограничување за тоа кој може да извршува работни задачи во испитен центар, врзано за неговите роднински и семејни врски со основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит. Ограничувањето се однесува на брачни другари и на родители и деца, односно тоа е кругот на лица кои истовремено не можат да бидат основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно нејзина подружница и во испитниот центар којшто е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит на кандидати од таа автошкола. Тоа несомнено значи дека лицата треба да се определат дали ќе извршуваат дејност во автошкола или во испитен центар, но не е можно истовремено да вршат дејност во двата субјекти.

При ваква состојба, со иницијативата се поставува прашање дали ваквата ограничувачка регулатива за тоа кој може да ги извршува работите во испитен центар е во согласност со уставните определби за владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот), достапноста на работно место секому под еднакви услови (член 32 ставови 1 и 2 од Уставот), забраната за повратно дејство на законите (член 52 став 4 од Уставот), ограничување на слободите и правата на човекот и граѓанинот само во случаи утврдени со Уставот (член 54 од Уставот) и обврската на Републиката да обезбеди еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, во ситуација кога се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 ставови 1 и 2 од Уставот).

Во одговор на ваквите наводи во иницијативата, Судот го имаше предвид следното:

Оспорените одредби стануваат составен дел на Законот со членот 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 83/2018), со кои ставот 3 на членот 244 се менува и гласи во сега дадената содржина, а во ставот 4 зборовите: „согласно со посебен закон“ се заменуваат со зборовите: „заверена на нотар“.

Пред наведената законска измена, членот 244 став 3 гласел: „Основачот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до трет степен се основачи или вработени во автошкола.“ Тоа значи дека предметното ограничување важело во многу пошироки рамки, односно по права линија до трет степен и се однесувало за целата територија на Републиката.

Во образложението на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата (од март 2018 година), се наведува дека измената на членот 244 од Законот е со цел да се прецизираат одредбите коишто се однесуваат на роднинската поврзаност на основачот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар, нивните сопружници и членовите на нивните семејства, со основачите, сопствениците или вработените во автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испити, како и на обврската на наведените лица за потпишување изјава за непостоење на судир на интереси, заверена на нотар.

Според наводите во мислењето на Владата на Република Северна Македонија доставено до Уставниот суд во врска со поднесената иницијатива (акт бр.44-6346/1 од 24.7.2018 година), токму по барање на одредени автошколи ова ограничување било сведено на минимум и тоа по права линија до прв степен и единствено на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит, имајќи за цел заштита од т.н. „семејни врски“ и овозможување рамноправност односно еднаквост на сите кандидати за возачи.

Во ситуација кога полагањето на возачкиот испит се врши на начин и под строго определени законски услови, со снимање на испитите, со надзор и контрола од страна на Министерството за внатрешни работи, според Судот, произлегува дека ограничувачиот опфат на лицата кои во исто време не можат да бидат основачи или вработени во автошколата и во испитниот центар, и тоа врз основа на нивните семејни и роднински врски, а не базирано врз принципот на стручност и компетентност, нема основано оправдување, односно дека со прецизното пропишување на начинот и условите за спроведување на возачкиот испит, законодавецот всушност обезбедил доволно гаранции за стручно и објективно спроведување на испитот, па оспорената ограничувачка регулатива е прекумерна и непропорционална на целта која сака да се постигне. Таквата регулатива го повредува правото на работа (член 32 ставови 1 и 2 од Уставот) и слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 став 1 од Уставот), имајќи во вид дека значи забрана за истовремено основање и сопственост на различни правни лица кои вршат дејност во сферата на обука и полагање на возачки испит, односно на прашања поврзани со безбедноста на сообраќајот на патиштата.

Дополнително, според Судот, оспорениот член 244 став 3 од Законот, не го задоволува критериумот за јасна и прецизна одредба, како елемент на владеењето на правото. Ова од причини што владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, подразбира обврска за законодавецот да пропишува јасни и недвосмислени одредби (норми) коишто подеднакво важат и се применуваат без дилема за сите лица на кои се однесуваат.

Меѓутоа, во конкретниот случај не е јасно што се подразбира под: „не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар“, како што стои во оспорениот член 244 став 3 од Законот, во смисла дали станува збор за институтот изземање во дадена ситуација или станува збор за генерална забрана за вршење на функцијата под тие околности, што би значело евентуален престанок на работниот однос, односно пречка за засновање на работен однос. Исто така, не е јасно кои се работните задачи во испитниот центар на основачот, сопственикот и одговорното лице кои тие не смеат да ги извршуваат во дадените околности, особено имајќи предвид дека со одредбата се таксативно опфатени и сите лица кои се вработени во испитниот центар како стручен кадар и кои имаат точно определени работни задачи.

Одредбата од ставот 4 на истиот член, со која лицата од ставот 3 се обврзуваат да потпишат изјава за непостоење на судир на интереси, заверена на нотар, е тесно поврзана со одредбата од ставот 3 на истиот член, односно е во функција на негова операционализација, поради што мора да се анализира и разгледува како единствена целина и да ја следи правната судбина на ставот 3.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека оспорените член 244 став 3 и став 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 32 ставови 1 и 2, членот 51 и член 55 став 1 од Уставот.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.

У. бр. 59/2018
27 март 2019 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија,
Никола Ивановски, с.р.