

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Одређивање проблема које закон треба да реши

Закон о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима („Сл.гласник РС“, број 96/15) је у примени од 4. децембра 2015. године. Имајући у виду да се ради о новом закону, период од три године је био довољан период да се утврди да ли постоје одређени проблеми у његовој примени. Током трогодишње имплементације Закона уочено је неколико фактора који отежавају његову примену односно постизање очекиваних ефеката.

Наиме, уочен је низ неконзистентности и недоследности које не утичу на суштину решења али отежавају или онемогућавају примену Закона, а тиме и постизање ефеката.

Такође, имајући у виду да Закон представља директну примену Европског споразума о раду посада на возилима која обављају међународне друмске превозе АЕТР („Службени лист СФРЈ“, број 30/74) и Закон о потврђивању амандмана од 1 – 6. на Европски споразум о раду посада на возилима која обављају међународне друмске превозе АЕТР („Службени лист РС - МУ“, број 8/11) истовремено и даље усаглашавање са ЕУ прописима, нека од понуђених решења нису дала жељене резултате те је потребно унапредити неке од института или увести нове како би се постигао планирани исход.

Пре усвајања Закона 2015. године, област времена вожње, пауза и одмора као и тахографа била прописана Законом о безбедности саобраћаја на путевима и с њим у вези подзаконским актима. Стављањем ван снаге чланова Закона о безбедности саобраћаја доношењем Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима уочене су одређене правне празнине које ће се овим изменама и допунама регулисати.

Током примене Закона утврђено је да су поједина овлашћења надзорних органа недовољно прецизна. Прецизирање појединих овлашћења за спровођење инспекцијског надзора и надзора над радом радионица за тахографе је регулисано овим Нацртом.

Такође, услед усвајања нових прописа од стране Европске комисије у претходне три године, које намећу нове обавезе у систему дигиталних тахографа а које се односе на додатне услове за све учеснике система дигиталних тахографа – СМАРТ тахографа (произвођаче тахографа, произвођаче картица као и превозника) потребно је створити правни основ за надоградњу постојећег система дигиталних тахографа.

У претходном периоду утврђен је непрописан рад појединих радионица за тахографе. Имајући у виду да су радионице битна карика у систему тахографа, а како би непрописан рад био сведен на најмању могућу меру, овим Нацртом се прописују додатне мере како би радионице обављале своју делатност на прописан начин.

Такође, уочено је да се на тржишту налази одређени број тахографа без порекла који су набављени на тзв. црном тржишту. Имајући у виду да у РС не постоји произвођач тахографа, једини начин да се уређај купи и накнадно угради у возило јесте куповином од овлашћеног представника произвођача односно увозника или набавком уређаја уз доказ о пореклу. Како би се спречила уочена појава, овим изменама и допунама Закона предвиђен је начин решавања идентификованог недостатка система.

Поред наведеног, прописане висина казни за прекршаје које почини физичко лице – возач у постојећем Закону су прилично ниске. У вези са наведеним, честа је појава да се возачи не придржавају одредби Закона управо због тога што им висина казне не представља проблем посебно имајући у виду да ако се казна плати у року од осам дана, иста је дупло мања. Поред тога, уочено је да поједини превозници у циљу бржег обављања посла стимулишу своје возаче да крше прописано максимално време вожње, пауза и одмора са образложењем да ће им они покрити трошкове почињених прекршаја. За последицу свега наведеног на путевима се могу наћи возачи који су преуморни/неиспавани што представља директну претњу односно ризик осталим учесницима у саобраћају. Како би се наведене појаве предупредиле, а узимајући у обзир и чињеницу да се у међувремену променио Закон о прекршајима и да је дата могућност да

се за физичка лица фиксна казна пропише у висини до 50.000 динара (што није био случај 2015. године) овим Нацртом предложено је повећање фиксног износа казни за возача. Такође, код најтежих прекршаја за возача поред новчане казне која је у распону повећан је и број казних поена за почињене прекршаје са два на четири поена управо због тога што казни поени представљају ризик од губитка возачке дозволе што представља јак мотив возачу да се придржава прописа а не да прихвата налоге од послодавца под изговором да ће му сви трошкови почињених прекршаја бити покривени.

Циљеви који се доношењем закона постижу

Пуна примена Нацрта директно ће омогућити даље унапређење безбедности саобраћаја на путевима. Повећање висине новчаних казни за почињене прекршаје као и броја казних поена превентивно делују на возача у смислу стриктнијег придржавања прописа.

Поред тога, увођење нових критеријума за одузимање дозвола за рад радионица доприноси унапређењу квалитета рада радионица за тахографа што се рефлектује и на безбедност саобраћаја.

Усвајањем овог Закона стварају се предуслови за ефикаснију примену Закона од стране свих субјеката на које се закон односи односно олакшаће се спровођење Закона од стране надзорних органа и прекршајних судија.

Ради ефикаснијег спровођења Закона, овим изменама и допунама Закона је за све прекршаје предвиђена казна у фиксном износу изузев најтежих прекршаја за возаче чији се прекршаји прослеђују на судско одлучивање. Овим мерама се додатно убрзава и поједностављује санкционисање прекршаја што директно утиче на ефикаснији рад надзорних органа.

Повећавање броја казних поена за возаче за најтеже прекршаје доприноси директном повећању безбедности саобраћаја на путевима чиме се, такође, смањује утицај превозника на возача у смислу кршења одредаба Закона које се односе на максимално време управљања возилом, на обавезне паузе и одморе возача.

Усвајањем Закона ствара се правни основ за надогрању постојећег система дигиталних тахографа у РС – СМАРТ тахографи, односно ствара се правни амбијент за производњу тахографских картица II генерације у РС што је последица даљег усаглашавања националног законодавства са законодавством ЕУ.

Такође, поред наведеног усвајањем овог Закона постићиће се и даља усаглашеност са Директивом 2006/22/ЕЗ о минималним условима за спровођење Уредбе о социјалном законодавству које се односи на активности друмског превоза односно њеном допуном - Регулатива Комисије (ЕУ) 2016/403 од 18. марта 2016. која допуњава Регулативу (ЕЦ) 1071/2009 Европског Парламента и Савета која се односи на класификацију озбиљних прекршаја према правилима Уније, који могу довести до губитка добре репутације друмског превозника, и која мења Анекс III директиве 2006/22/ЕЦ Европског Парламента и Савета. И до сада је у Закону био препознат систем сразмерних прекршајних санкција који све прекршаје класификује према тежини у четири категорије као што то предвиђа Директива, односно овог пута су само допуњени поједини описи прекршаја.

Друге могућности за решавање проблема Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Суочавање са наведеним проблемима захтева примену низа мера и активности чији предуслов за спровођење је измена и допуна постојећег Закона која се не може избећи јер подразумева утврђивање права и обавеза за различите субјекте.

На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону

Решења у Нацрту закона имаће позитиван утицај на већину учесника у области коју закон обрађује. Решења из Нацрта закона ће највећим делом утицати на возаче, превознике, радионице за тахографе, техничаре запослене у радионицама за тахографе, произвођаче тахографских картица, произвођаче односно овлашћене представнике произвођача тахографа, Агенцију за безбедност саобраћаја, министарство надлежно за послове саобраћаја и Министарство унутрашњих послова.

Што се тиче возача и превозника прецизиране су нејасноће које су се јавиле приликом примене Закона. Затим, увећање висине новчаног износа за прекршаје возача и превозника доприноси бољем поштовању прописа. Имајући у виду да за почињене прекршаје возача одговара и превозник, овим Нацртом је предложена измена да за мање озбиљне прекршаје возача у вези са дневним, недељним, и двонедељним временом управљања, као и временом непрекидног управљања, за прекршаје који не прелазе 15 минута, превозник неће прекршајно одговарати.

Што се тиче радионица за тахографе, одредбама овог закона проширени су услови за добијање дозволе за рад радионица што је последица увођења нове генерације тахографа - СМАРТ тахографи. Такође, предвиђени су нови случајеви за одузимање дозволе за рад радионице за тахографе као превентивна мера за квалитетнији рад радионица. Према подацима Агенције за безбедност саобраћаја, током 2017. и 2018. године, последица стручног надзора над радом радионица за тахографе донето је укупно осам решења о одузимању дозволе за рад радионица. У истом периоду, од укупно 53 поднетих захтева за издавање/продужење дозволе, издато је укупно 47 дозвола. Такође, издато је 11 измена дозвола за рад радионица у посматраном периоду.

Одредбама овог Нацрта лиценца техничара ће се обновити уколико је он присуствовао на најмање четири семинара унапређења знања од којих најмање два организује и спроводи Агенција за безбедност саобраћаја. Овим изменама Закона омогућено је техничарима да им се признају семинари које не организује и не спроводи Агенција а који се реализују према наставном плану на који је Агенција дала сагласност. Напомињемо да су током 2017. године одржана три семинара унапређења знања за техничара са истим програмом, на којима је присуствовало укупно 171 техничар. Такође, током 2017. године издато је 24 лиценце техничара док су три лиценце техничара суспендоване. У 2017. години, од укупно 71 кандидата који су полагали испит за техничара запосленог у радионици за тахографе, положило је 26 кандидата и стекло услов за добијање лиценце што чини 36,62% пролазности на испиту. Семинари унапређења знања су потребни из разлога техничко-технолошког напретка у развоју уређаја (тахографи и граничници брзине) а поготову због будућег увођења нове генерације тахографа СМАРТ тахографа. Овим ће се унапредити ниво знања техничара и њихов квалитет рада што ће довести до пружања квалитетније и ефикасније услуге превозницима.

Усвајањем ових измена и допуна Закона прецизније је дефинисан начин обављање стручног надзора над радом радионица. Наиме, Агенција за безбедност саобраћаја ће вршити стручни надзор самостално или у сарадњи са републичким инспектором за друмски саобраћај. Имајући у виду да је у надлежности Агенције издавање картица за тахографе, током 2017. и

2018. године издато је укупно 23.558 меморијских картица за возаче, 996 картица за превознике, 273 картица за радионице и 77 картица за надзорни орган.

Надзорни органи који спроводе Закон добијају нова овлашћења. Наиме, уведено је ново овлашћење надзорним органима да могу да одузму откривену нараву за манипулацију на тахографу у возилу како би спречили његову даљу злоупотребу. Такође, овим Нацртом поверава се аутономној покрајини вршење послова инспекцијског надзора на територији Аутономне покрајине а овлашћено лице Аутономне покрајине у вршењу послова инспекцијског надзора има дужности и овлашћења као републички инспектор за друмски саобраћај.

Такође, овим изменама и допунама надзорни органи Министарства унутрашњих послова ће бити у обавези да директно достављају годишњи извештај о спроведеном надзору министарству надлежном за послове саобраћаја најкасније до 15. марта текуће године за претходну годину имајући у виду да су то подаци који директно утичу на добру репутацију превозника.

Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

Одредбама овог Нацрта прецизније су прописана изузећа од примене одредаба Закона. Наиме, до сада су на посаду возила није односио ни један члан Закона када управљају појединим возилима из члана 2. Другим речима, у саобраћају на путу су се могла наћи возила без уграђеног тахографа иако је возило произведено са тахографом. Смисао изузећа која су предложена у Нацрту јесу превози који се обављају а не возила која обављају те превозе. Дакле, возач ће бити изузет од одредаба Закона које се односе на радно време, време вожње одмора и пауза, ако обавља друмске превозе који су препознати у члану 2. ст. 2-4. У складу са наведеним, **одређени број возила која су према важећем Закону била изузета од поседовања односно коришћења тахографа предложеним Нацртом ће морати накнадно да уграде тахограф** до првог наредног техничког прегледа односно најкасније шест месеци од дана ступања на снагу овог Нацрта. Због свега наведеног створиће се трошкови превозницима који поседују возила **без уграђеног тахографа**. Према подацима са тржишта комплетни трошкови, који обухватају **набавку, уградњу и баждарење тахографа** су око 53 000 динара за нови тахограф и око 38 000 динара за половни тахограф.

Такође, возачи који су до сада искључиво управљали возилима без уграђеног дигиталног тахографа као и возачи који су управљали возилима која су имала уграђен дигитални тахограф а нису имала обавезу да их користе, овим Нацртом ће имати додатни трошак поседовања меморијске картице за возача коју издаје Агенција за безбедност саобраћаја. Одлуком о цени издавања меморијских картица за дигиталне тахографе („Сл. гласник РС“, број 100/11,), дефинисано је да **трошкови израде меморијских картица** износе 40 евра у динарској противвредности (без ПДВ), а да трошак у вези **послова за издавање картице** износи 1 500 динара. Уз ове трошкове, додају се и **трошкови за плаћање прописане републичке административне таксе**

Остали потенцијални трошкови трошкови опремања инспекције за обављање инспекцијског надзора, као и трошкови обуке инспектора.

Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће створити

Трошкови који су идентификовани су оправдани у смислу позитивних ефеката које овај Нацрт доноси. Закон о изменама и допунама својим решењима ствара услове за безбедно одвијање друмског саобраћаја, повећава безбедност на раду чланова посаде возила, доприноси

квалитетнијем и ефикаснијем раду радионица за тахографе, повећава конкурентност наших превозника у међународном друмском саобраћају.

Да ли закон подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Додатно уређење система у овој области подстиче стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију између превозника, као и између радионица за тахографе, као привредних субјеката на које се односе решења из овог закона. Сви они ће имати равноправан третман и моћи ће својим радом да изграде своје позиције на тржишту услуга које пружају. Наши превозници ће бити конкурентнији и на међународном тржишту.

Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је решењем од 12. фебруара 2018. године образовао Радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима чији су чланови били представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Агенције за безбедност саобраћаја, Прекршајног суда и Саобраћајног факултета у Београду.

У поступку припреме закона Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је спровело јавну расправу о Нацрту закона. Текст Нацрта закона је био постављен на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – www.mgsi.gov.rs, као и на порталу Е-управе. Јавна расправа је спроведена у периоду од 24. септембра до 15. октобра 2018. године. Презентација и расправа о предложеном Нацрту закона о изменама и допунама Закона о радном времену посада возила у друмском превозу и тахографима одржана је 4. октобра 2018. године у Београду у просторијама Привредне коморе Србије, у складу са одобреним Програмом јавне расправе. Током јавне расправе, примедбе, предлози и сугестије на текст Нацрта су се могле доставити Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре писменим путем или електронски путем на електронску адресу - drumski@mgsi.gov.rs. На поменутој презентацији Нацрта закона, поред представника институција које су били део Радне групе за израду Нацрта закона, учествовали су и представници Привредне коморе Србије, представници предузећа која обављају превоз путника и терета у међународном и домаћем саобраћају, представници радионица за тахографе, представници удружења превозника у друмском транспорту као и остале заинтересоване стране. Учесници у јавној дискусији су истакли своје сугестије, дали примедбе и предлоге на текст Нацрта закона у делу који се односи на поједине дефиниције, евиденције возача, смарт тахографе и лиценце, недељне одморе возача, инспекцијски надзор, статус возача, прекршајне и казнене одредбе и др. Такође, у предвиђеном року, писаним или електронским путем достављене су примедбе, сугестије и предлози за допуну и измену Нацрта закона.

Од стране предузећа „Ниш експрес” а.д. из Ниша постављена су питања и затражена појашњења појединих чланова Нацрта закона у вези: евиденције возача у случају када је погрешно руковао тахографима, објективне одговорности лица, обављања послова техничара од стране руководиоца радионице, дефиниције смарт тахографа, поседовања лиценце за смарт тахографе и захтева за нову регистрацију за смарт тахографе; фиксно одређених казни, евидентирања радног времена кондуктера и чувања потврде о активностима возача.

Од стране предузећа „Еурошпед” из Београда затражена су детаљнија објашњења и дат предлог за унапређење текста Нацрта, који се односе на недељне одморе возача.

Од стране **Покрајинске инспекције за саобраћај** дати су предлози за унапређењу текста Нацрта закона који се односе на поверавање аутономној покрајини вршења додатних послова инспекцијског надзора над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона и указано на проблеме везане за права и дужности покрајинских инспектора и њихов недовољан број у покрајини.

Од стране привредног друштва „**Доо Бортравел**” из Бора указано је на проблеме ванлинијског (уговореног) превоза радника запосленим на пословима који се обављају у три смене, а предложене су и измене текста којима би био превазиђен проблем неискоришћења времена управљања возача.

Пословно удружење превозника терета у међународном друмском саобраћају Србије „Међународни транспорт” из Београда предложило је додатно појашњење појединих чланова Нацрта закона, увођење нових дефиниција и термина, избацивање одређених ставова и указивање на одређене нејасноће у тексту Закона. Предлози се односе на: статус возача у смислу евиденције на послу и исплате возача, прихватања страних сертификата о исправности тахографа за домаћа возила, изузетака приликом убацивања картице за кретање возила у сервису и на паркингу, евиденцију о радном времену код другог послодавца, дефинисање активности за нове возаче, увођења сегментираних кажњавања и максималне суме кажњавања, дефиниције седишта предузећа, продужења рока за преузимање података за возача, изузетке од обавезе поседовања података са картице возача, пропорције казни, одузимање картице возача и доказивања упознавања возача са одредбама прописа који се односе на времена одмора и управљања.

Предузеће НИС а. д. Нови Сад, предложило је да се цистерне за превоз и дозирање цементних мешавина и киселинских раствора изузму из примене овог закона.

Удружење за међународни друмски транспорт путника и робе „МДТ систем” из Краљева предложило је враћање у текст закона брисане одредбе члана 10. став 3. закона, изнело примедбе на повећање износа новчаних казни, али је и исказало задовољство чињеницом да је Нацртом закона уведена извесна толеранција за превознике код појединих прекршаја које начине њихови возачи.

„Канцеларија Ивановић“ из Београда предложила је враћање у текст закона брисане одредбе члана 10. став 3. закона и доставила захтев са побољшањем текста Нацрта закона у погледу решавања ситуације у којој возач одбије да преда своју картицу превознику ради преузимања података са картице возача што је једна од обавеза превозника.

Прихваћене су следеће примедбе: текст Нацрта закона је допуњен одредбама које решавају ситуације у којој возач одбије да преда своју картицу превознику ради преузимања података са картице возача, тако што је та обавеза сада прописана за возача; проблем вођења евиденције радног времена за кондуктере и друге чланове посаде возила који нису возачи је решен тако да ће превозник преузимати податке са путног налога или другог документа на којем члан посаде возила ручно бележи своје активности; инспекцији за саобраћај аутономне покрајине дата су овлашћења за надзор над спровођењем комплетног закона и прописа донетих на основу овог закона.

Доста достављених примедба се, генерално гледано, односило на захтев за тумачењем и давањем мишљења одредаба важећег закона, те стога нису ни могле бити прихваћене као предлог за измене и допуне Нацрта закона.

Иако је овим Нацртом закона извршено и додатно, али незнатно усаглашавање са прописима Европске уније у овој области, Нацрта закона о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, овога пута неће бити достављен Европској комисији која даје мишљење како је и колико овај закон усаглашен са прописима Европске уније. До овог закључка је дошло након консултација са Министарством за европске интеграције, али уз обавезу да се, након усвајања закона, Европској комисији достави текст усвојеног закона.

Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Мере за спровођење предложених решења овог закона можемо сврстати у:

Институционалне - за спровођење овог закона биће задужено Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство унутрашњих послова, инспекцијски органи аутономне покрајине и Агенција за безбедност саобраћаја.

Нерегулаторне - интензивираће се инспекцијски надзор над применом овог закона.

Остале мере за праћење и анализу остваривања циљева које ће се постићи овим законом, спроводиће се кроз редовну сарадњу институција.

Свакако да ће се спровођење овог закона и ефекти који се очекују, у наредном периоду анализирати и пратити и кроз евентуалне сугестије свих заинтересованих страна и целокупног друштва, а све у циљу постизања користи и позитивних ефеката због којих се овај закон и доноси.