



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 301 КВ
Дата 26.08.2020 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № 812100-12632, екз. № 2

25.08.2020 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Христо Терзийски - министър на вътрешните работи
по конституционно дело № 11/2020 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 30.07.2020 г. съм конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 11/2020 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата поради противоречието им с чл. 35, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1, и чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България.

Юридическият факт, пораждащ административнонаказателното правоотношение, винаги е човешка проява, която въздейства отрицателно върху цялостната система от обществени отношения, съществуващи в дадено общество към момента, в който се осъществява посегателството. Страни или участници в него са държавата в лицето на нейните органи, овластени да засягат принудително законните права и интереси на нарушителя и самия нарушител на законоустановените правила. Държавата като страна е овластена от законите да въздейства принудително върху правната сфера на виновния, като по този начин я засяга отрицателно. Нарушителят пък е задължен от законите да търпи всички правомерни действия на компетентните държавни органи, засягащи неговите права и интереси при осъществяване на административнонаказателната отговорност. Упоменатата отговорност принудително засяга съществени права и интереси на виновния, поради което правата както на държавните органи, така и на виновния са подробно уредени в законите.

В кръга на административнонаказателната отговорност първото правомощие на държавата е да накаже нарушителя за неговото неправомерно поведение, като му наложи

наказание с влязло в сила наказателно постановление, фиш или електронен фиш или го ограничи с принудителни административни мерки, съобразно предвиденото в съответната норма и при спазване на съответните законови предписания, така че за конкретното нарушение да бъде наложено конкретно наказание, точно определено по вид и размер. Второто правомощие на държавата е да изпълни наложеното наказание, т.е. да подложи наказания на онези ограничения и лишения, които са предвидени в закона и които са съдържанието на наложеното наказание.

В искането на омбудсмана се твърди че не може да се приеме, че разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) са в съответствие с Конституцията, като се посочва че в основата на законовите текстове е икономически интерес. По същество посочените текстове от ЗДвП предвиждат прилагане на принудителни административни мерки спрямо лице, което управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане - до заплащане на дължимата глоба, като в основата им е не икономическия интерес, а както е посочено в основния текст на чл. 171 от ЗДвП - осигуряване на безопасността на движението по пътищата и преустановяване на административните нарушения. Посочените принудителни административни мерки се прилагат спрямо извършители на административни нарушения, които не са заплатили глоби, наложени с влезли в сила наказателни постановления или електронни фишове, след срока за доброволното им заплащане. Целта на налагането на наказанието глоба не са икономически или финансови интереси на държавата, а както е посочено в чл. 12 от Закона за административните нарушения и наказания - да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздействува възпитателно и предупредително върху останалите граждани. Посочените две принудителни административни мерки целят обезпечаване на постигането именно на тази цел - ефективно понасяне на административна отговорност от извършителите на административни нарушения, които не заплащат наложените им глоби и по този начин постигане на целта на наказанието за предупреждаване и превъзпитаване на нарушителя към спазване на установения правен ред и възпитателно и предупредително въздействие върху останалите граждани, което е в пряка връзка и с основната цел на ЗДвП за осигуряване на безопасността на движението по пътищата.

Съществено в случая е да се отбележи, че глобата като вид наказание е предвидена в разпоредбата на чл. 13 от Закона за административните нарушения и наказания, т.е. прилагането на разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП винаги е предхождано от неправомерно поведение на нарушителя, за което е наложено административно наказание глоба с влязъл в сила административен акт и недобросъвестно поведение от негова страна по отношение на доброволното му изпълнение.

В отправеното от омбудсмана искане до Конституционния съд е допуснато нормата на чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България да бъде тълкувана превратно. В обхвата на ЗДвП не е предвидена процедура по налагане на забрана за напускане на Република България, каквато например е законово закрепената разпоредба на чл. 68 от Наказателно-процесуалния кодекс. С разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП е предвидено единствено временно отнемане на свидетелството за управление на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане - до заплащане на дължимата глоба и временно спиране от движение на пътно превозно средство, на собственик, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане - до заплащане на дължимата глоба.

Принудителните административни мерки не са обвързани и не съдържат забрана за напускане на пределите на страната, т.е. всеки гражданин спрямо когото е наложена някоя от тези мерки при наличието на обективните предпоставки за това, може да напусне територията на страната. Единственото ограничение в това му право се явява обстоятелството, че това не може да бъде извършено в качеството на водач на моторно превозно средство и/или не би могло да бъде осъществено с временно спряно от движение пътно превозно средство, но няма пречка това да бъде извършено с управлявано от друг водач превозно средство, което може да участва в движението по пътищата. Ето защо, не може да се приеме твърдението, че с отнемането на свидетелството за управление на моторни превозни средства или със спирането от движение на моторно превозно средство се стига до нарушаване на правото на свободно придвижване. В противен случай за нарушаването на правото на свободно придвижване би следвало да се приеме напр. и забраната за управление на моторни превозни средства от лица, които изобщо не притежават правоспособност за управление или спирането от движение на моторни превозни средства във всички предвидени от закона хипотези, напр. когато пътното превозно средство е технически неизправно.

С налагането на принудителна административна мярка по чл. 171 от ЗДвП не се ограничават конституционни права на гражданите, не се ограничава правото им за свободно придвижване, а се цели превъзпитаване на нарушителите и възпитателно и предупредително въздействие върху останалите граждани. Прилагането на административна принуда изрично е закрепено в нормативен акт, а именно ЗДвП, и не е обвързано с оперативна самостоятелност на полицейските служители, тъй като след като са налице определените със ЗДвП предпоставки, служителите са длъжни да я приложат.

Освен посоченото, следва да се отбележи, че за разглежданите норми е предвиден краен срок за действие, а именно до заплащане на дължимата глоба, т.е. до осъществяване на добросъвестно поведение от страна на нарушителя по отношение изпълнение на наказанието глоба, наложено му с влязъл в сила акт за извършено от него административно нарушение. В тази връзка, цитираните разпоредби на ЗДвП следва да бъдат разглеждани от плоскостта на обективен, реален и законов механизъм за изпълнение на наложеното наказание глоба, без наличието на който би се стигнало до неефективност при реализирането на целите на наказанието и безнаказаност, което води до увеличаване на пътнотранспортния травматизъм и неизпълнение на целите на ЗДвП, – да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата. В основата на този законов механизъм стои основният принцип, възприет от българското законодателство, че никой не може да черпи права от свое неправомерно поведение. В този смисъл следва да бъде отбелязано, че освен права и законни интереси, основният закон на Република България прокламира и задължения на гражданите, а именно да спазват и изпълняват Конституцията и законите, да зачитат правата и интересите на другите, както и да заплащат данъци и такси, установени със закон.

В искането на омбудсмана е засегната и хипотезата на връчени наказателни постановления по реда на чл. 58, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания и възникналите затруднения за гражданите в резултат на неговото прилагане. Изложеното, касаещо цитираните случаи е едностранчиво и необективно, тъй като процедурата по чл. 58, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания е извънредна по своя характер, доколкото нарушителя не е намерен на посочени от него адрес, а новият му адрес е неизвестен,

т.е. той не е изпълнил задължението си да уведоми административнонаказващия орган за промяна на адреса си.

По отношение на твърдението, направено в искането, че в чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП е предвидено принудителните административни мерки да се прилагат за неплащане на глоба в срока за доброволно изпълнение, което не е административно нарушение, следва да се отбележи, че съгласно чл. 190, ал. 3 от ЗДвП наложеното наказание глоба се заплаща в едномесечен срок от влизането в сила на наказателното постановление, електронен фиш или съдебното решение или определение на съда при обжалване.

Принудителните административни мерки не са прекомерни, тъй като не предвиждат ненужни или несиметрични ограничения за извършителя на нарушение, установен с влязъл в сила административно-наказателен акт, с оглед целения от тях резултат. Те ограничават възможността нарушителят да отлага във времето заплащането на наложените глоби и по този начин да се изгражда чувство за безнаказаност.

Мерките по чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП се прилагат не за всяко наложено наказание глоба по ЗДвП, а за онези от тях, които са влезли в сила и които не са заплатени в законовоопределения срок. Прилагането на принудителните административни мерки се извършва с мотивирана заповед, в рамките на определено производство при спазване на общите условия за действителност на административните актове, вкл. съответствие с целта на закона, която подлежи както на административен, така и на съдебен контрол. Важен елемент в баланса на принудителните административни мерки и целта, която те преследват, е и обстоятелството, че те се прилагат до заплащане на дължимите глоби, а затова са налице достатъчно възможности. В този смисъл издаването на заповедта няма да наруши принципа за съразмерност - административният акт не засяга в по-голяма степен права и интереси, отколкото е необходимо за целта, за която се издава тази заповед. Също така, следва да се отчита и обстоятелството, че за лицето, което не е заплатило дължимите глоби може мерките да не се приложат, тъй като съгласно чл. 172, ал. 1, изречение второ от ЗДвП заповед за прилагане на принудителна административна мярка по чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ не се издава, ако в срок до два часа от съставянето на акта за установяване на административно нарушение и отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство се заплатят дължимите глоби, като в този случай отнетите документи се връщат на водача, което се отразява в акта за установяване на административното нарушение.

По отношение на изложеното в допълнението към искането на омбудсмана, че чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП противоречи на с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията като накрънява неприкосновеността на частната собственост, обръщам внимание, че съгласно § 2, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Наредба № I-45 от 24 март 2000 г. за регистриране, отчет, спиране от движение и пускане в движение, временно отнемане, прекратяване и възстановяване на регистрацията на моторните превозни средства и ремаркета, теглени от тях, и реда за предоставяне на данни за регистрираните пътни превозни средства (обн., ДВ, бр. 31 от 2000 г.) свидетелството за регистрация е документ, издаван от органите на МВР, който удостоверява регистрацията на превозното средство, а по смисъла на § 2, т. 4 от тази наредба регистрацията е административно разрешение за превозното средство да участва в пътното движение, включващо идентификацията на превозното средство и издаването на табели с регистрационен номер. Собствеността на моторно превозно средство не е в зависимост от обстоятелството дали

то е регистрирано, а регистрацията служи, за да може конкретно превозно средство да участва в движението по пътищата, отворени за обществено ползване. Следва да се има предвид, че прехвърлянето на регистрирани превозни средства не е единствения възможен случай на прехвърляне на собствеността на превозни средства, а сделки се извършват и с превозни средства, които изобщо не са били регистрирани или чиято регистрация е била прекратена. Също така, съгласно Решение № 6728 от 08.06.2015 г. по адм. д. № 9449/2014 г. VII отд. на ВАС „безспорно е, че собственикът на регистриран автомобил и купувачът на регистриран автомобил са свободни да извършат прехвърляне на собствеността, в каквато преценят правна форма, но за да може това прехвърляне да има действие по отношение на контролните органи, които извършват регистрацията на автомобила, прехвърлянето трябва да бъде в писмена форма с нотариално заверени подписи на страните“. При прилагането на принудителната административна мярка по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП не се променя собствеността на превозното средство, а се извършва временно спиране от движение, т.е. превозното средство не може да участва в движението по пътищата, като се отнема част втора на свидетелството за регистрация, която служи за идентифициране на превозното средство при движение по пътищата и се носи от водача винаги при ползването на превозното средство, т.е. частта която се носи от водача при движението по пътищата, а не част първа от свидетелството за регистрация, която удостоверява правото на разпореждане на собственика с превозното средство. Законът предвижда временно спиране от движение на моторно превозно средство при наличие на предпоставките по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП, независимо дали автомобила е еднолична собственост или в съсобственост, т.е. законната разпоредба предполага засягане на правата на съсобственик, в защита на особено важния и значим обществен интерес за осигуряване на безопасността на движението по пътищата.

Правото на собственост не освобождава лицето от задължението да спазва правила и норми, чрез които се цели опазването на човешки живот, здраве и собственост. Чрез прилагането на мерките по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП нито се цели, нито се установява юридически лицето да е загубило собствеността си по смисъла на чл. 99 от Закона за собствеността. В случая законодателят дава превес на обществения интерес за осигуряване на безопасността на движението по пътищата. Държавата, в лицето на изпълнителната власт е длъжна да постановява нормативни административни актове, които да са съответни на предвидените конституционни и законови цели, което е налице в случая.

Предвид изложеното, считам че посочените от омбудсмана като противоречащи на чл. 17, ал. 1 и 3, чл. 35, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1, и чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България разпоредби на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП са ограничения, които отговарят на всички условия, възприети в практиката на Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека, а именно предвидени са в закон, наложени са с явна правна норма, с предвидимо действие и последици, ограниченията наложени с тях преследват реализация на предупредителната и превантивната функции на наказанието в защита на обществените отношения, засягащи безопасността на движението по пътищата, като е постигнат баланс между засягането на индивидуалното право на личен живот и обществения интерес.

МИНИСТЪР

Христо Терзийски