

26
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪДВж. № 5/К-С 4/2006
Дата 14.03.2006РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТАУл. "Дякон Игнатий" № 9, София 1000
Факс: (+359 2) 988 50 94
тел.: (+359 2) 940 9771www.mtc.government.bg
mail@mtc.government.bgДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Министерство на транспорта
София 1000, ул. "Дякон Игнатий" №9, тел.: 9409603, 9409568

Per. №: 09-00-29 Дата 15.03.06

Кв. д. 4 / 2006
Всички разпоредби са
14.03.2006

СТАНОВИЩЕ
от Министерството на транспорта**Относно:** конституционно дело № 4 от 2006 г.

Във връзка с постъпило искане от народни представители от 40-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на § 4, ал. 1 относно чл. 6, ал. 1, т. 5; § 14, т. 1 относно чл. 24, ал. 2 и § 31, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (обн., ДВ, бр. 92 от 2005 г.) и образуваното от Конституционния съд на Република България конституционно дело № 4 от 2006 г., Министерството на транспорта изразява следното становище:

Предмет на оспорване от групата народни представители е конституционносъобразността на разпоредбите на § 4, ал. 1 относно чл. 6, ал. 1, т. 5; § 14, т. 1 относно чл. 24, ал. 2 и § 31 т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози. С посочените параграфи са изменени и допълнени разпоредбите на чл. 6, ал. 1, т. 5 и чл. 24, ал. 2 от Закона за автомобилните превози.

Обжалваните текстове предвиждат, както следва:

а) съгласно чл. 6, ал. 1, т. 5 от закона: „Обществен превоз на пътници и товари може да се извършва от превозвач, който притежава лиценз или удостоверение за регистрация – за извършване на таксиметрови превози на пътници, и други документи, които се изискват от този закон. Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ води регистър на превозните средства към всеки лиценз и издава удостоверение по образец. При вписване за първи път в регистъра на превозното средство трябва да не са изтекли повече от пет години от датата на първата регистрация – при извършване на таксиметров превоз на пътници“;

б) съгласно чл. 24, ал. 2 от закона: „Регистрираните превозвачи могат да осъществяват таксиметрови превози на пътници само с автомобили, от датата на първата регистрация, на които не са изтекли повече от 10 години“;

в) текстовете на § 31 т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби отлагат влизането в сила на посочените по-горе разпоредби, поради което и те са предмет на обжалване от народните представители.

Съгласно чл. 24 от Закона за автомобилните превози таксиметровите превози на пътници се извършват от регистрирани превозвачи или от водачи, извършващи дейността

от името на регистриран превозвач, но за своя сметка, след издаване на разрешение за таксиметров превоз на пътници. Така законодателят на най-високото, законово ниво е извел условията, при които могат да се извършват таксиметрови превози:

а) удостоверение за регистрация, което се издава от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“;

б) издаване на разрешение за таксиметров превоз на пътници, което се издава от кмета на общината или упълномощено от него длъжностно лице, за всеки отделен автомобил (чл. 24а от закона) и

в) таксиметровият превоз на пътници може да се осъществява с превозни средства, за които не са изтекли: повече от 5 години от датата на първата регистрация – при вписване за първи път в регистъра за превозното средство (чл. 6, ал. 2, т. 5) или от датата на първата регистрация, на които не са изтекли повече от 10 години. Законът за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози е предвидил посочените разпоредби да влязат в сила съответно от 19 ноември 2007 г. и от 1 юли 2006 г. – за автомобили с първа регистрация до 1 януари 1990 г., и от 1 януари 2007 – за автомобили с първа регистрация след 1 януари 1990 г.

Според народните представители обжалваните текстове са противоконституционни, защото:

1. Противоречат на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, като било допуснато неравенство пред закона, неравностойно положение между лицата, управляващи стари автомобили и същата категория лица, управляващи нови автомобили. Така според народните представители била допусната дискриминация и неравенство въз основа на имуществено състояние. Лицата с по-високи доходи щели да имат възможност да изпълнят изискванията на закона за възраст на управляван автомобил до 5 години, докато лицата без достатъчно имуществено състояние няма да имат тази възможност. „Посочената цел – обновяване на автомобилния парк и повишаване на безопасността на движението по пътищата”, се казва по-нататък в искането на народните представители „е постигната с цената на ограничаване на равнопоставеността на малките таксиметрови превозвачи и водачите, упражняващи дейността от името на превозвачи, но за своя сметка. В този смисъл законодателят не е защитил общественото благо като е ограничил правата на таксиметровите превозвачи и водачи с недостатъчно имуществено състояние”.

2. Ограничена била свободната стопанска инициатива (аргумент за противоконституционност с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България). С въведеното законово регулиране и контрол, според народните представители не се постигала защита на общественото благо, а се допускала злоупотреба с права и упражняване на права, които накърнявали правата и законните интереси на всички граждани, които са потенциални потребители на таксиметрови услуги. Това щяло да има антисоциален ефект.

3. Налице била и противоконституционност с чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

4. Обжалваните разпоредби противоречали и на чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, защото било нарушено правото на труд.

Изложените твърдения и аргументи (там, където такива са посочени) са неверни и неоснователни, изразяват се в неудачно и невярно преписване на Решение № 6388 от 07.06.2005 г. на Върховния административен съд, 5-членен състав, постановено по адм. дело № 5722/2004 г.

I. По твърдението за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията:

Безспорно е, че равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяка демократична държава. Неслучайно то е залегнало и сред основните права на гражданите, защото е принцип, който е в основата на гражданското общество и държавата. В същото време, следва да се има предвид, че в чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно социалните принципи за недопускане на ограничения на правата или за предоставяне на привилегии. Между тези признаци обаче не е посочен признакът за установяване със закон на специфични условия и изисквания за извършване на определена стопанска дейност и е абсурдно да се твърди, че е невъзможно такива да бъдат установявани.

Извършването на определени дейности е свързано с установяването на предварителни изисквания за това, както в случая е постъпил законодателят, като е въвел изисквания за възрастта на автомобилите, с които може да се извършва таксиметров превоз на пътници. Напротив, задължение на законодателя, именно с цел да гарантира безопасността на превозите, както и качеството на услугата, предоставяна на потребителите, е да предвиди законови норми, които да гарантират това. В тази връзка неправилно е и твърдението, че по този начин били ограничени правата на таксиметровите превозвачи с недостатъчно имуществено състояние. Таксиметровият автомобил е средството, с което лицето ще упражнява своята професия или ще извършва съответната дейност. Няма дискриминация по отношение на имуществено състояние. Изискването важи за всички превозвачи от датата на влизане в сила на съответната законова разпоредба. Оттук и неоснователността на твърдението за противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото режимът предвижда равенство на всички превозвачи, които желаят да извършват таксиметров превоз на пътници. Обратното би означавало, законодателят да няма възможността да предвижда нови, по-високи изисквания за започване или извършване на даден вид дейност, независимо от динамичното развитие на обществото като цяло, а на база на предполагаеми и твърдени доводи за ограничаване на свободната стопанска инициатива, да допуска извършването на дейности или предоставянето на услуги при условия, които не защитават обществения интерес. Абсурдно е да се допусне, че нормата на чл. 6 от Конституцията забранява на държавата да поставя изисквания за начина, по който ще се извършва дадена дейност.

Законът за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози е разработен във връзка с необходимостта от обновяване на автомобилния парк и осигуряване на безопасността на движението по пътищата, повишаване качеството на автомобилните превози и опазване на околната среда.

Въведеното конкретно изискване, от първата регистрация на автомобила да не са изтекли повече от 4 години има за цел да осигури по-качествени и по-безопасни превози. Това условие не е безусловно и не се прилага автоматично от един същ момент за всички превозвачи. Предвидено е поетапно извеждане от експлоатация на всички автомобили над десетгодишна възраст, което е израз на възприетата държавна политика за постепенно обновяване на автомобилния парк в Република България.

Така нареченото имуществено състояние (независимо от липсата на законово изискване таксиметровите превозвачи да извършват таксиметрови превози на пътници със собствени финансови средства) не е без значение с оглед на обществения интерес при въвеждане на нормативни ограничения. В същото време законодателната политика, свързана с качеството на таксиметровите услуги, се определя от множество приоритети с по-голяма сила. Такива приоритети са стремежът към осигуряване на безопасност при превозите, предлагане на удобство на пътниците, гарантиране на условия за намаляване на вредните последици за околната среда и приближаване към европейските стандарти, които след присъединяването ни към Европейския съюз ще имат задължителна сила. Всяка промяна на нормативната уредба, насочена към постигане на тези цели, задължително въвежда по-високи изисквания и по-строги ограничения към

19

таксиметровите шофьори и използваните автомобили, които пък от своя страна неминуемо налагат влагането на допълнителни средства и усилия за удовлетворяването им.

Пазарът на таксиметрови услуги се характеризира с висока степен на предлагане, следователно потребителят би могъл да направи избор между множество превозвачи, предлагащи различни цени и видове автомобили. От гледна точка на предлагането, нормално би било закупуването на по-нови автомобили да доведе и до известно увеличение на цената на услугата. Прекалено високата цена на километър пробег обаче би могла да направи услугата неконкурентноспособна като потребителите ще се ориентират към други превозвачи. Следователно, от гледна точка на търсенето, увеличаването на цената за километър пробег няма да доведе до отказ от таксиметровата услуга, а ще накара потребителите да се насочат към други превозвачи. Силата на потребителското търсене в случая и високата степен на предлагане взаимно се балансират и оказват дисциплиниращ ефект на съответния пазар. Това на практика ще доведе до ефективна конкуренция при предлагането на услугата таксиметров превоз на пътници.

По-новите автомобили са снабдени със системи като ABS (спирачна антиблокираща система), Airbag (въздушни възглавници), хидравлична кормилна система и отговарят на европейските стандарти за ограничаване на емисиите на вредните отработени газове. По този начин ефективно се повишава безопасността на ползващите таксиметровата услуга и защитата на околната среда.

Със закона не се дава предимство на вносителите на нови автомобили, тъй като предвиденият поэтапен механизъм за извеждане от употреба на старите автомобили ще даде възможност новонавлизащите на пазара автомобили да отговарят на изискванията, без да е необходимо те да бъдат непременно нови. По смисъла на понятието „първа регистрация на автомобила“ се разбира регистрацията му за първи път в страната или в чужбина, което фиксира момента на първото придобиване на автомобила в собственост на дадено лице, а не дата на производство. От репавашко значение следователно е времето на експлоатация на даден автомобил, а не годината, през която е произведен. Този подход е оправдан от гледна точка на съображенията за сигурност и не налага ограничение за таксиметровите превозвачи, като ги задължава да купуват коли, произведени през последните четири години. Подобно изискване действително би поставило под съмнение основната цел на законодателя и би могло да се коментира като увреждащо конкурентната среда.

От друга страна, „възрастта“ на автомобила има пряка връзка с качеството, сигурността и комфорта на преvoза, доколкото автомобилите, експлоатирани през последните четири години безспорно са по-усъвършенствани и удобни от автомобилите, произведени преди 10 или 20 години, поради което твърденията за ползите за потребителите в това отношение в никакъв случай не са заблуждаващи.

Безспорно вярно е твърдението, че възрастта само за себе си не прави автомобила безопасен, поради което в подзаконовата нормативна уредба (Наредба № 34 за таксиметров превоз на пътници), са изброени редица други обективни изисквания към таксиметровия автомобил като: годишни прегледи за техническото състояние на автомобила, необходимо оборудване и маркировка. От това следва изводът, че обсъжданият критерий не е единственият, въз основа на който ще се преценява общото състояние на автомобила. Извършването на технически прегледи два пъти в годината създава допълнителни гаранции за сигурността на превозите. Доколкото обаче времето на експлоатация на даден автомобил има определящо значение за неговото състояние, оправдано е този критерий да бъде изведен като самостоятелно изискване, задължително за всички превозвачи.

Следва да се има предвид, че извършването на таксиметрови превози е търговска дейност, която като всяка предприемаческа дейност е свързана с наличието или възможност за осигуряване на финансиране. В този смисъл свободната стопанска инициатива предполага способността на търговеца да осигури търговската си дейност във всяко едно отношение (включително финансово), за да направи възможно предлагането на качествени услуги на конкурентни за потребителите цени.

Интересът на потребителите е за качествени услуги, които в областта на таксиметровите превози безусловно и безспорно са свързани със спазването и налагането на високи стандарти на безопасност. Интересът на потребителите налага и изисква недопускане на компромиси, които могат да поставят в опасност живота и здравето на потребителите, оправдавани със зле разбран обществен интерес от „защита на свободната стопанска инициатива” и неотнositимото към проблема „накърняване на правото на труд”.

Гарантирането на безопасни и сигурни превози чрез намаляване на рисковете от произшествия, следва да бъде поставено пред твърденията, че по този начин се създавала дискриминация на база имуществено състояние. Спецификата на упражняваната дейност в случая е наложила това законодателно решение, което е в рамките на законодателната целесъобразност. Принципът на правовата държава, както е посочил Конституционният съд в Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12/1997 г. не изключва правото на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определена длъжност. По същата аналогия не може да се изключи и законово установеното изискване едно лице да извършва таксиметров превоз на пътници, но от датата на първата регистрация на автомобила да не са изтекли определени години.

II. По твърдението за ограничаване на свободната стопанска инициатива:

Обжалваните разпоредби не въвеждат ограничения на свободната стопанска инициатива. Логично и нормално е за извършването на определен вид дейност, законодателят да изисква да бъдат изпълнение определени условия. Дори и да се приеме тезата на народните представители, следва да се има предвид, че в Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 21 от 1997 г.) Конституционният съд като е обсъждал конституционността на чл. 9, ал. 2 от Закона за застраховането, е тълкувал разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България и е изразил становището, че „правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер”. Съдът е приел също така, че свободата на стопанска инициатива не може да изключи принципите на държавното регулиране и контрол. В същото решение Конституционният съд е посочил конституционни текстове, които предоставят правото на законодателя да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред, сред които случаи е и защитата на потребителя. Същото становище съдът е възприел и в Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. Защото, в противовес на твърдението на народните представители, че с въвеждането на ограничения във възрастта на таксиметровите автомобили, се „накърнявали правата и законните интереси на всички граждани, които са потенциални потребители на таксиметрови услуги”, е именно защитата на потребителите на таксиметрови услуги.

Решение № 6388 от 6.07.2005 г. на ВАС по адм. д. № 5722/2004 г., 5-членен с-в, е цитирано едностранчиво в жалбата тъй като именно съдът е приел, че подобно ограничение може да бъде установено, но само със закон, и то изрично.

III. По твърдението, че обжалваните разпоредби противоречали и на чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, защото било нарушено правото на труд:

Правото на труд по чл. 48 от Конституцията не означава, че всеки може да работи каквато и да е работа, без оглед на своята квалификация и без оглед на други допълнителни изисквания, които законодателят има право да установява от гледна точка на обществена целесъобразност. Правото на труд не е абсолютно право и подлежи на ограничения от обективен и субективен характер. Трудът се гарантира от закона и всички граждани свободно избират своята професия и място на работа. С установените в Закона за автомобилните превози изисквания към възрастта на автомобилите, с които се извършва таксиметров превоз на пътници, не се ограничава правото на труд. Законодателят е в правото си да прецени доколко извършването на таксиметров превоз със стари и ненадеждни автомобили при конкретната общественно-икономическа обстановка, може да доведе до нарушаване на изисквания за безопасност и сигурност на превозите и правата на потребителите на таксиметрови услуги.

IV. По твърдението за нарушение на чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България:

Доколкото не са налице противоречия с конкретни текстове или принципи на Конституцията на Република България, не са налице и твърдените нарушения на чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Предвид изложеното, моля да отхвърлите като неоснователно искането за установяване на противоконституционността на разпоредбите на § 4, ал. 1 относно чл. 6, ал. 1, т. 5; § 14, т. 1 относно чл. 24, ал. 2 и § 31, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (обн., ДВ, бр. 92 от 2005 г.).

Л

С уважение, || |

Петър Мутафчиев
Министър на транспорта

