



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 29 юни 2023 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 29.06.2023 г. конституционно дело №7/2023 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 04.04.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП; обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 14 от 10.02.2023 г.).

В искането се поддържа, че принципът на правовата държава не позволява да бъдат ограничавани основни конституционни права на гражданите с цел да се компенсира неспособността на държавата да изпълни задълженията си по принудително събиране на наложените глоби, както и

че с оспорената разпоредба се създава опасност от административен произвол. Висшият адвокатски съвет твърди, че оспорената разпоредба накърнява правото на собственост на притежателите на моторни превозни средства, като неоснователно ограничава възможността за неговото упражняване в пълен обем. Това ограничение според вносителя е непропорционално на поставената цел, а именно осигуряване на приходи в държавния бюджет. Вносителят излага аргументи, че с атакуваната разпоредба се стеснява възможността за упражняване на правото на свободно придвижване на територията на страната и на напускане на нейните предели, закрепено в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, тъй като пълноценното упражняване на тези права в повечето случаи предполага използването на моторно превозно средство.

С определение от 11 май 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата.

От конституираните заинтересувани институции становище са представили министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта и съобщенията, главният прокурор и омбудсманът на Република България.

От поканените неправителствени организации становище е предложил Съюзът на българските автомобилисти.

В становищата на министъра на правосъдието, министъра на транспорта и съобщенията, на главния прокурор, на омбудсмана и на Съюза на българските автомобилисти (СБА) е подкрепен изводът на вносителя на искането за противоконституционност на атакуваната разпоредба на сочените основания.

Според министъра на правосъдието искането на Висшия адвокатски съвет е основателно. Посочва се, че законодателното решение в чл. 159, ал. 2 ЗДвП представлява пряко заобикаляне на установения от закона ред за

принудително събиране на публични вземания и се превръща в санкция за несъществуващо административно нарушение по отношение на лицата, които надлежно са придобили право да управляват моторно превозно средство или след изтърпяване на административно наказание, респ. принудителна административна мярка, са възстановили това си право. По този начин се въвежда неоправдано и несъразмерно ограничаване на правата на гражданите, нарушават се правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред като устойчиви характеристики на правовата държава, което е в пряко противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Министърът на правосъдието поддържа разбирането, че „несъмнено оспорената разпоредба ограничава упражняването на основното конституционно право на гражданите свободно да се придвижват по територията на страната и да напускат нейните предели и целта на закона, вкл. мярката не съставлява подходящо и съразмерно средство за постигане на конституционно оправдана цел, нито е наложителна с оглед на визирания от Конституцията резултат в условията на демократичното общество“.

Главният прокурор намира искането за основателно, въпреки че мотивите, които излага, не съвпадат напълно с тези на вносителя. В становището на главния прокурор е изтъкнато, че отказът да бъде издадено свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат или да бъде върнато отнето свидетелство на практика лишава титуляря от правото да управлява моторно превозно средство и има санкционен характер въпреки отсъствието на извършено престъпление или административно нарушение, поради което противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Поддържа се също, че разпоредбата на чл. 159, ал. 2 ЗДвП е в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, където е закрепено правото на гражданите на жалба срещу административни актове, тъй като преценката дали всички глоби са платени в пълен размер, не подлежи на съдебен контрол. Главният прокурор намира,

че с атакуваната разпоредба се накърнява и правото на труд на гражданите, за които управлението на моторно превозно средство е професия и източник на доходи, поради което е налице противоречие и с чл. 48, ал. 1 от Основния закон.

Омбудсманът заявява съгласие с вносителя на искането относно твърдените противоречия с Конституцията, като добавя и други основания за противоконституционност. В становището са изтъкнати и някои практически усложнения, произтичащи от твърде общата формулировка в оспорената разпоредба – „заплащане изцяло на дължимите глоби“. Омбудсманът посочва противоречие на чл. 159, ал. 2 ЗДвП с чл. 56 от Конституцията – правото на гражданите на защита, – тъй като заплащането на наложената глоба се третира като отказ от обжалване, макар и да е извършено под принуда, изразяваща се в неиздаване или задържане на свидетелството за управление на моторното превозно средство. Според омбудсмана ограничението на правото на гражданина, съдържащо се в оспорената разпоредба, не е диференцирано спрямо тежестта на извършеното административно нарушение, за което е наложено наказанието глоба, поради което се затруднява преценката за пропорционалност. Освен изтъкнатите от вносителя права омбудсманът посочва като накърнено с атакуваната разпоредба и правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията) в случаите, когато избраната професия е пряко свързана с управлението на моторно превозно средство.

В становището, предложено от министъра на транспорта и съобщенията, не е застъпена ясна позиция относно конституционосъобразността на атакуваната норма, респ. основателността на искането. Министърът е отбелязал сходството с предмета на к.д. №11/2020 г., по което Конституционният съд е постановил решение, обявявайки за противоконституционни разпоредби от ЗДвП, с които „по аналогичен начин се засягат права и законни интереси на граждани“. В

становището е изтъкнато, че ограничението, предвидено в чл. 159, ал. 2 ЗДвП, „по косвен начин допринася за подобряване на пътната безопасност, тъй като целта на административното наказание, респ. на събирането на наложените глоби е да предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правен ред“.

Съюзът на българските автомобилисти (СБА) изразява пълна подкрепа на искането на вносителя и съдържащите се в него аргументи за установяване на противоконституционност. СБА приема, че е налице неправомерно използване на държавна принуда с цел събиране на незаплатените глоби и това представлява отклонение от установения законов ред за събиране на дължимите глоби. В становището се сочи, че „липсата на ефективен метод за събиране на незаплатените от водачите глоби не следва да бъде основание за ограничаване на правата им и неоснователното им лишаване от административни услуги“. Според СБА „отказът да бъде издадено свидетелство за правоуправление може да наруши правото на гражданите на свободно придвижване, тъй като в съвременния свят придвижването със собствено моторно превозно средство е основен способ за движение“.

Несъгласие с направеното искане е изразено единствено от министъра на вътрешните работи. Министърът обосновава отсъствие на противоречие на атакуваната разпоредба с Основния закон с довода, че притежаването на свидетелство за управление на моторно превозно средство не съставлява основно право на гражданите, поради което Конституционният съд не може да прави преценка за пропорционалността на неговото ограничаване. В становището се отхвърля твърдението за нарушаване на правото на свободно придвижване на територията на страната и напускане на нейните предели с аргумента, че има достатъчно алтернативни средства за упражняване на това право, без необходимост от управление на моторно превозно средство. Министърът застъпва тезата, че притежаването на свидетелство за управление не е систематично свързано с правото на

собственост върху моторното превозно средство, поради което не е налице противоречие на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 ЗДвП с чл. 17 от Основния закон. Министърът на вътрешните работи оправдава налагането на предвидената в чл. 159, ал. 2 ЗДвП рестрикция като част от реализирането на административнонаказателната отговорност на лицата и като способ, от една страна, да се осигури изпълнение на наложеното административно наказание глоба, а от друга – да се въздейства възпитателно и предупредително върху нарушителя и върху останалите членове на обществото.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Вносителят се позовава на противоконституционност на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата с акцент, поставен върху посочените в искането основания – за нарушаване на принципа на правовата държава, за засягане упражняването на правото на собственост и ограничаване на правото на свободно движение на гражданите в страната.

Предмет на преценка за конституционносъобразност е разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата, която гласи следното: „Не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби“. Разпоредбата е приета през 2007 г. и е част от Глава четвърта с наименование „Правоспособност на водачите на пътни транспортни средства“. В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на ЗДвП с вносител Министерския съвет е посочено, че предложените изменения „целят повишаване събираемостта на наложените глоби. Предвидена е възможност за лишаване от правоуправление на водачи при неплащане на глобата в определен срок“. Изменението и допълнението в чл. 159 ЗДвП е извършено заедно с изменението в чл. 171, ал. 1, б. „д“ ЗДвП, с който е въведена и принудителна административна мярка –

временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане.

С Решение №3/23.03.2021 г. по к.д. №11/2020 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционни разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и чл. 171, т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата. В решението Съдът е посочил, че временното отнемане на свидетелството за управление – чл. 171, т. 1, б. „д“, и временното спиране от движение на моторно превозно средство – чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП, всъщност не представляват принудителни административни мерки по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания, защото не могат да постигнат целите на тези мерки според чл. 171, ал. 1 ЗДвП – осигуряване на безопасността на движението по пътищата и преустановяване на административните нарушения. Конституционният съд приема в решението, че действителната цел на оспорваните по това дело две разпоредби, очертаващи принудителни административни мерки, е „полесното събиране на вземанията от глоби, наложени на водачите на моторни превозни средства и че така прочетени въпросните разпоредби придобиват характер на санкция за несъществуващо административно нарушение“.

В настоящото конституционно производство, макар и оспорваната разпоредба на чл. 159, ал. 2 ЗДвП да не е сред посочените в Глава шеста принудителни административни мерки, са налице съществени сходства между обявената за противоконституционна с Решение №3/23.03.2021 г. по к.д. №11/2020 г. разпоредба по чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП и тази по настоящото дело.

Общото между тях е предвидената възможност да „не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща“ (чл. 159, ал. 2 ЗДвП) и „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно

средство на водач“ (чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП) до заплащане (изцяло) на дължимата глоба/дължимите глоби.

С оспорената разпоредба по настоящото дело законодателят ограничава упражняването на основно конституционно право на гражданите, чиято самостоятелна уредба е в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, с което цели да принуди длъжниците да платят наложените им по ЗДвП глоби извън предвидения ред. „По този начин се заобикаля установеният законов ред за събиране на глобите, а обстоятелството, че държавата, чрез съответните органи не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите“ (Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г.). Конституционният съд е посочил, че всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира (замести) неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава и в случая се явява нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.).

Като е приел с оспорената разпоредба, че не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби, законодателят в чл. 159, ал. 2 от ЗДвП по същество въвежда ограничение на основното право на гражданите на свободно придвижване по територията на страната, придобиващо характер на санкция за водача – „не се издава свидетелство за управление или негов дубликат, не се връща отнето свидетелство за управление на моторно превозно средство“ за несъществуващо административно нарушение (незаплащане изцяло на дължимата глоба/дължимите глоби), което е в противоречие с принципа на правовата държава.

Не всяко неизпълнение на задължение, вкл. и парично, съставлява административно нарушение предвид легалната дефиниция на

„административно нарушение“ в чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания. Неизпълнението на определено задължение ще има характер на административно нарушение, когато не е изпълнено законоустановено задължение, което произтича пряко и непосредствено от разпоредбата на нормативен акт и което е обявено изрично за наказуемо, какъвто не е настоящият случай. Този извод произтича от разпоредбата на чл. 190, ал. 3 ЗДвП, в който се определя едномесечен срок за доброволно плащане на глобата, но законовата разпоредба не установява наказание за неспазване на този срок. Предоставеният от закона срок се отнася единствено за доброволното плащане (хипотеза на обявения за противоконституционен чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП) и след изтичането му, ако лицето не е платило глобата, може и следва да се пристъпи към принудителното събиране на това публично вземане – процедура, при която длъжникът разполага с права и средства за защита, уредени в приложимия закон. Удовлетворяването на надлежно установени публични вземания следва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно проведено изпълнително производство, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на неговото имущество и събиране на установеното парично вземане по най-подходящия и бърз начин в полза на кредитора.

За разлика от обявената с Решение №3/2021г. по к.д. №11/2020 г. за противоконституционна разпоредба на чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП, където за сходен фактически състав законодателят е използвал формулировката „глоба, незаплатена в срока за доброволно плащане“, в чл. 159, ал. 2 ЗДвП се посочва „до заплащане изцяло на дължимите глоби“, без да се уточнява дали е започнало производство по принудително събиране, или дължимостта на глобите е все още в срока за доброволно изпълнение. По този начин се създават предпоставки за субективно прилагане на оспорваната разпоредба и риск от административен произвол, недопустим за една правова държава.

С оспорваната разпоредба, както беше посочено, законодателят заобикаля предвидения в закона ред за изпълнение на публични вземания за глоби, като предвижда санкция (не издава, не връща свидетелство за управление) при неизпълнение на парично задължение (глоба, наложена за административно нарушение, но незаплатена изцяло) за несъществуващо административно нарушение, чрез която на практика ограничава упражняването на правото на гражданите да се придвижват свободно по територията на страната и да напускат нейните предели (чл. 35, ал. 1 от Конституцията).

Конституционният съд е последователен в своята практика, подчертавайки, че Конституцията изрично допуска в чл. 35, ал. 1, изр. 2 ограничения на основното право на свободно придвижване на гражданите в случаите, в които неговото упражняване влиза в колизия с изрично посочени значими обществени ценности с конституционен ранг. В Решение №2/2011 г. по к.д. №2/2011 г. и Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2012 г. Съдът е посочил, че установеното в чл. 35, ал. 1 от Основния закон право на свободно придвижване по територията на страната, в т.ч. и напускането ѝ, е „неотменимо, без да е абсолютно (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията). Упражняването на това основно право може да бъде ограничавано, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. второ от Конституцията – ограничението да е закрепено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани“.

Трайна е практиката на Конституционния съд по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е закрепено в закон, в съответствие с конституционно допустимите ограничения и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Съществена за конкретния случай е преценката дали

поначало законодателната цел, обусловила приемането на оспорената разпоредба, е легитимна от гледна точка на Основния закон и дали въведеното ограничение е наложително, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на визирания в Конституцията резултат в условията на демократичното общество, което балансирано трябва за защита правата и свободите на индивида и публичния интерес. В настоящия случай е изцяло приложимо посоченото от Конституционния съд в Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г., че „ограниченията на свободата на придвижване биха имали легитимна цел по смисъла на посочената конституционна разпоредба, ако те са необходими за приоритетна защита на друг конституционно значим интерес, подлежащ на конституционна закрила, и ако ограничението на правото на гражданина е пропорционално на защитавания интерес, подлежащ на конституционна закрила“. Такъв интерес в конкретния случай, предвид изложеното по-горе, не е налице, тъй като, без да осигурява ефективно безопасността на движението по пътищата, разпоредбата цели единствено по-лесното събиране на вземанията от глоби, а този ред е самостоятелно уреден и ако е недостатъчно ефективен, следва да бъде подобрен чрез изменение на съответния нормативен акт. В обобщение следва да се отбележи, че по силата на оспорената разпоредба ограничението на посоченото основно право на гражданите се осъществява по отношение на лица, чието поведение не засяга конституционно признатите в чл. 35, ал. 1, изречение второ от Основния закон ценности – защита на националната сигурност, на народното здраве и на правата и свободите на други граждани. Съдържащото се в чл. 159, ал. 2 ЗДвП ограничение не съставлява подходящо и съразмерно правно средство за постигане на конституционно оправдана цел в условията на демократичното общество, което трябва да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че атакуваната от Висшия адвокатски съвет разпоредба на чл. 159, ал. 2 ЗДвП

противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 35, ал. 1, изречение първо, предложение второ и трето от Конституцията.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. и доп. бр. 14 от 10.02.2023 г.).

Председател:

Павлина Панова