Р Е Ш Е Н И Е № 3

София, 23 март 2021 г.

(Обн., ДВ, бр. 26 от 30 март 2021 г.)

Конституционният съд в състав: председател – Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 23-и март 2021 г. конституционно дело № 11/2020 г., докладвано от съдиите Георги Ангелов и Борис Велчев.

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

Делото е образувано на 15.07.2020 г. 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 (ЗДвП) (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. доп., ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.).

Според вносителя на искането, с оспорените разпоредби се ограничава упражняването на основни права на гражданите – правото на свободно придвижване по територията на страната и на напускане на нейните предели (чл. 35, ал. 1 от Конституцията) и правото на личен живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията), наред с нарушаването на конституционни принципи – принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията) и принципа на неотменимост на основните права (чл. 57, ал. 1 от Конституцията). В допълнение към искането от 20.07.2020 г. вносителят

твърди, че разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к” ЗДвП противоречи и на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

По делото са постъпили писмени становища от Министерския съвет и от министъра на вътрешните работи, които намират искането за неоснователно.

Според Министерския съвет оспорените разпоредби не ограничават упражняването на правото на гражданите на свободно придвижване и напускане пределите на страната, но ако се приеме обратното – наложените ограничения са допустими и конституционосъобразни, защото тяхното предназначение е да осигурят безопасността на движението по пътищата и да опазят живота и здравето на хората, като е спазен принципът на пропорционалност.

Министърът на вътрешните работи поддържа, че с оспорените разпоредби не се ограничава упражняването на конституционни права на гражданите, а се цели превъзпитаване на нарушителите и възпитателно и предупредително въздействие върху останалите граждани.

Получено е и становище на Върховния административен съд, което изцяло подкрепя искането на омбудсмана.

По делото е постъпило становище, изпратено от председателя на Върховния касационен съд, което не е обсъдено и прието от пленума на Върховния касационен съд. В него се споделят и допълват доводите в искането на омбудсмана за противоконституционност на оспорените разпоредби.

Останалите конституирани заинтересувани институции не са представили писмени становища по делото.

Съдът, като обсъди доводите в искането и постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на конституционното дело са разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП. Оспорените разпоредби се намират в Глава шеста „Принудителни административни мерки“ от ЗДвП.

Разпоредбата на чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП предвижда прилагане на 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 – до заплащане на дължимата глоба.

Разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП предвижда прилагане на принудителна административна мярка – 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.

Декларираните в чл. 171 ЗДвП от законодателя цели, които преследва прилагането на предвидените принудителни административни мерки, са „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“ и „преустановяване на административните нарушения“. Предвид това, че разпоредбата е част от корпуса на ЗДвП, преустановителният ефект на мерките следва да се отнася до административни нарушения по този закон.

Предвидените в чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и временно спиране от движение на пътно превозно средство на собственик, всъщност не представляват принудителни административни мерки по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) (обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.; посл. изм. и доп., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г.), защото не могат да постигнат целите на тези мерки. Принудителната административна мярка е предвидена в закона административна принуда за предотвратяване или преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване или отстраняване на

вредните последици от тях. Тя защитава определена правна норма чрез привеждането в съответствие с диспозицията ѝ на поведението на конкретен правен субект, за който има непосредствена опасност да се отклони, отклонява се или се е отклонил от предписаното (Решение № 10 от 2018 г. по к. д. № 4/2017 г.).

Конституционният съд намира, като анализира оспорените разпоредби, че истинската цел на оспорените разпоредби не е формално посочената в ЗДвП – осигуряване на безопасността на движението по пътищата, а по-лесното събиране на вземанията от глоби. Така прочетени, въпросните разпоредби придобиват характер на санкция за несъществуващо административно нарушение.

С оглед на легалната дефиниция на „административно нарушение“ в чл. 6 ЗАНН не всяко неизпълнение на задължение съставлява административно нарушение. Неизпълнението на определено задължение ще има характер на административно нарушение, когато не е изпълнено законоустановено задължение, което произтича пряко и непосредствено от разпоредбата на нормативния акт и което е изрично обявено за наказуемо.

В разпоредбата на чл. 190, ал. 3 ЗДвП е предвидено, че наложеното наказание глоба се заплаща в едномесечен срок от влизането в сила на наказателното постановление, електронния фиш или съдебното решение или определение на съда при обжалване. Тази разпоредба определя срока, в който лицето разполага с възможност доброволно да плати наложената му глоба, но не предвижда наказание за неспазване на този срок. Предоставеният от закона срок се отнася единствено за доброволно плащане. След изтичане на едномесечния срок, ако лицето не е платило глобата, може да се пристъпи към принудително събиране на публичното вземане, в което длъжникът разполага с права и средства за защита, уредени в приложимия процесуален закон. С оспорените разпоредби, на практика законодателят е смесил характера и същността на принудителните административни мерки със санкциите за административни нарушения.

Чрез оспорените разпоредби законодателят ограничава упражняването на основни конституционни права на гражданите, с което цели да принуди длъжниците

да платят наложените им по ЗДвП глоби, като заобикаля установения законов ред за тяхното събиране. Всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение № 6 от 2013 г. по к. д. № 5/2013 г.). Обстоятелството, че държавата 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.

Поради това временното отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и временното спиране от движение на пътно превозно средство на собственик за неплатени глоби противоречат на функциите и целите на принудителните административни мерки и на практика се превръщат в санкция за несъществуващо административно нарушение, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията). С предвидените в оспорените разпоредби мерки законодателят заобикаля закона и предвидения в него ред за принудително изпълнение на публичните вземания за глоби, като предвижда санкция за неизпълнение на едно парично задължение, чрез която на практика ограничава упражняването на правото на гражданите да се придвижват свободно по територията на страната (чл. 35, ал. 1, изр. първо, предл. второ от Конституцията), да напускат нейните предели (чл. 35, ал. 1, изр. първо, предл. трето от Конституцията), а в хипотезата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП – сериозно засяга упражняването на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията).

Правото на свободно движение се ограничава до степен на пълното му отнемане, когато прилагането на принудителните административни мерки се извършва на гранично-контролно пропускателните пунктове на Република България.

Правото на гражданите да се придвижват свободно по територията на страната и правото да напускат нейните предели са неотменими, без да са абсолютни (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията, Решение № 3 от 2002 г. по к. д. № 11/2002 г., Решение № 10 от 2018 г. по к. д. № 4/2017 г.). Те могат да бъдат ограничавани, 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 и пропорционална защита на

конституционно признати ценности – 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 със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.).

Ограниченията на правото на свободно придвижване по територията на страната и на напускане на нейните предели биха имали легитимна цел по смисъла на чл. 35, ал. 1, изр. второ от Конституцията, ако те са необходими за приоритетна защита на друг конституционно значим интерес, подлежащ на конституционна закрила, при условие, че посочената в закона е действително преследваната от законодателя цел и ако в тези случаи ограничението на правата на гражданите е пропорционално на защитавания интерес, подлежащ на конституционна закрила. Той трябва да бъде свързан с националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на останалите граждани. Такъв интерес в конкретния случай липсва.

По силата на оспорените разпоредби ограничението на основни права се осъществява по отношение на лица, чието поведение не засяга конституционно признатите в чл. 35, ал. 1, изр. второ от Основния закон ценности. Поради това мярката не съставлява подходящо и съразмерно средство за постигане на конституционно оправдана цел.

С оглед на гореизложеното, разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП противоречат на чл. 4, ал. 1 и на чл. 35, ал. 1 от Конституцията.

На следващо място разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП

противоконституционно ограничава упражняването на правото на собственост в пълен обем.

Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията са систематично разположени в глава първа на Основния закон – „Основни начала“. Те са гаранция, че частната собственост е неприкосновена и се защитава от закона. Правото на частна собственост е основно право на гражданите. Това право съдържа три основни правомощия на собственика – да владее, да ползва и да се разпорежда със собствеността си. Лишаването на собственика от едно от тези му правомощия е по същество накърняване на самото право. Конституционният принцип на неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал.3 се изразява и в гарантиране и защита от закона на правото в неговия пълен обем.

Държавата трябва да се въздържа от действия, с които засяга правото на собственост по произволен начин.

Конституционният принцип на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаването й. Абсолютна забрана за такива ограничения няма. Конституцията дори допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост (чл. 17, ал. 5 от Конституцията).

С оспорената от омбудсмана разпоредба на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП в противоречие с чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията се ограничава правото на собственика да ползва моторното превозно средство, тъй като то се спира от движение, без това ограничение на правата му да се основава на социално оправдана приоритетна защита на каквито и да е други ценности от конституционен порядък.

Оспорената разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 и на чл. 35, ал. 1 от Конституцията и на още едно основание. Последиците, установени в чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП се прилагат за всички видове моторни превозни средства независимо от това дали са собствени на лицето, неплатило глобата в срока за доброволно плащане или са съсобствени. Разпоредбата позволява ограничаване

упражняването на правото на собственост и на съсобственика – недлъжник. Административната принуда в тази хипотеза се прилага и по отношение на съсобственик, който не е отговорен нито за нарушението, което е основание за наложената глоба, нито за нейното неизплащане в срок. В тези случаи се нарушава принципът на личната отговорност, което е допустимо само по изключение и при призната от правото необходимост да се поправят причинени вреди (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 г.).

По този начин недопустимо се ограничава упражняването на правото на собственост и на тези лица, които с поведението си по никакъв начин не са станали причина за прилаганата и спрямо тях принудителна мярка. С оспорената разпоредба на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП се нарушава, както правото на ползване на съсобствената вещ, като елемент от правото на частна собственост (чл. 17, ал. 1 и 3), така и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1).

С оглед на гореизложеното, разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП противоречи и на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Съдът не споделя съображенията на омбудсмана за нарушаване на правото на личен живот по чл. 32, ал. 1 от Конституцията поради засягане възможността за ползване на моторното превозно средство. В своята практика Конституционният съд е установил, че правото на личен живот се изразява в правото на определена сфера на автономност на индивида, преди всичко в отношенията с публичната власт (Решение № 8 от 2019 г. по к. д. № 4/2019 г.). В чл. 32, ал. 1 от Конституцията е предвидена закрила от незаконна намеса в личния и семейния живот и от посегателство върху честта, достойнството и доброто име на гражданите. В случая оспорените разпоредби не засягат тези конституционно установени ценности.

С оглед на гореизложеното разпоредбата на чл. 171, т. 1, б. „д“ ЗДвП противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 35, ал. 1 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП противоречи на чл. 4, ал. 1, на чл. 35, ал. 1 и на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни чл. 171, т. 1, б. „д“ и чл. 171, т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. доп., ДВ, бр. 23 от 19.03.2021 г.).

Председател: Борис Велчев