



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТА Н О В И Щ Е

от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 4 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 23 февруари 2006 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2006 г., образувано по искане на 52 народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 4, т. 5, § 14, т. 1 и § 31, т. 2 и 3 на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ЗИДЗАвтП), обнародван в „Държавен вестник”, бр. 92 от 2005 г.

Според групата народни представители оспорените разпоредби, които изменят чл. 6, ал. 1, т. 5 и чл. 24, ал. 2 от Закона за автомобилните превози (ЗАвтП), противоречат на чл. 6, ал. 2, чл. 19, ал. 1 и 2, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България.

С оспорените разпоредби законодателят е въвел следните изисквания:

- считано от 19 ноември 2007 г. таксиметровият превоз на пътници да се извършва само с автомобили, за които при вписване за първи път в регистъра на превозните средства в Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" да не са изтекли повече от 5 години от датата на първата регистрация (§ 4, т. 5 и § 31, т. 2 от ЗИДЗАвтП);

- считано от 1 юли 2006 г. за автомобили с първа регистрация до 1 януари 1990 г., съответно от 1 януари 2007 г. за автомобили с първа регистрация след 1 януари 1990 г. регистрираните превозвачи да осъществяват таксиметрови превози на пътници само с вече регистрирани автомобили, от датата на първата регистрация на които не са изтекли повече от 10 години (§ 14, т. 1 и § 31, т. 3 от ЗИДЗавтП).

В искането на народните представители са изложени съображения за противоконституционност на цитираните разпоредби, състоящи се основно в твърдение за поставяне в неравностойно положение на таксиметровите превозвачи, управляващи стари и нови автомобили.

1. Относно твърдението за противоконституционност на § 4, т. 5 и § 14, т. 1 от ЗИДЗавтП поради противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

В искането на народните представители се твърди, че с въведените с посочените текстове от ЗИДЗавтП изисквания на ЗавтП се допуска дискриминация и неравенство въз основа на имуществено състояние, а равенството пред закона е неотменимо право по силата на чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

Това твърдение на народните представители следва да се разглежда и преценява на основата на приети вече решения на Конституционния съд по чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и във връзка със Закона за защита срещу дискриминацията (ЗЗДиск).

Според Решение № 14 от 1992 г. на Конституционния съд по к. д. № 14 за 1992 г. за тълкуване на чл. 6 от Конституцията равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. В решението съдът приема, че:

- имущественото състояние е социален признак, който не може да бъде основание за неравно третиране, за ограничаване на правата на гражданите или за създаване на привилегии;

- Конституцията допуска ограничения в правата, когато това е предвидено в закон и не води до неравноправно третиране на отделни лица в рамките на една и съща социална, съответно и икономическа общност.

Народните представители обосновават твърдението за нарушение на правото на равенство на гражданите пред закона въз основа на имуществен признак със следните доводи:

а) наличие на различно отношение по отношение на лицата, обусловено от тяхното имуществено състояние

Според народните представители такова отношение е налице, тъй като лицата с високи доходи ще могат да отговорят на изискванията на закона, докато тези с по-ниски доходи няма да имат възможност за това.

Този довод не може да бъде споделен. С оспорените разпоредби не се създават изисквания за определено имуществено положение на лицата, осъществяващи таксиметрови

превози, а се определят условия за извършване на тази дейност, каквото е условието за осъществяване на превозите с моторно превозно средство, отговарящо на посочените в закона изисквания. Няма конституционна забрана за въвеждане на подобни условия, още повече като се има предвид, че те се въвеждат с цел осигуряването на безопасността на гражданите и опазване на околната среда и в този смисъл защитават обществения интерес. Законни условия за извършване на определени дейности са предвидени в редица сфери на стопанския оборот – производството и търговията с храни и лекарства, банковата и застрахователната дейност, финансовите услуги, производството и търговията с оръжие, боеприпаси и взривни вещества и със стоки с възможна двойна употреба и др.

Независимо от това следва да се има предвид, че в редица закони има изисквания например за финансова стабилност (чл. 38, т. 2 от Закона за железопътния транспорт, чл. 24а, ал. 2, чл. 48г, ал. 2, чл. 48д, ал. 2, чл. 64а, ал. 5 от Закона за гражданското въздухоплаване, чл. 16, ал. 1, т. 2 от Закона за банките, чл. 99н, ал. 1, т. 4 от Закона за здравното осигуряване, чл. 13, ал. 4 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги и др.). В самия ЗАвтП в чл. 7, ал. 2 е предвидено лиценз за извършване на превоз на пътници и товари с автомобили с българска регистрация да се издава само на търговци по смисъла на Търговския закон, когато отговарят на изискванията за благонадеждност (добра репутация), професионална компетентност и финансова стабилност.

Не е основателен и доводът, че посочените разпоредби дискриминират лицата, притежаващи по-стари автомобили в сравнение със собствениците на нови автомобили. Според чл. 4, ал. 2 от ЗЗДиск дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на определено лице на основата на признаците по ал. 1 от същия текст (пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна), отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. В ал. 3 на същата разпоредба е определена непряката дискриминация като поставяне на определено лице на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

От тези разпоредби следва изводът, че за дискриминация може да се говори само в конкретна хипотеза, при която за определено лице или лица са създадени по-неблагоприятни условия или изисквания спрямо други лица от същата общност, в същата или в сходни хипотези. Поставянето на изисквания в правна норма за абстрактно-

определени правни субекти, извършващи законово регламентирана дейност, не е дискриминация по смисъла на закона.

Наред с това в чл. 7, ал. 1, т. 2 от ЗЗДиск изрично е подчертано, че не представлява дискриминация различното третиране на лица на основата на характеристика, отнасяща се до признак по чл. 4, ал. 1, когато тази характеристика поради естеството на определено занятие или дейност, или условията, при които то се осъществява, е съществено и определящо професионално изискване, целта е законна, а изискването не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

ЗАвтП създава множество изисквания както към превозвачите, така и към превозните средства, тъй като има нормативно уреден лицензионен и регистрационен режим. Дори в самия чл. 6 от закона има изисквания за превозните средства, с които се извършва международен превоз на пътници или превоз на територията на страната (ал. 1, т. 1 и 2) за наличие на сертификати за съответствие с технически норми и норми за безопасност (ал. 1, т. 3 и 4) и народните представители не разглеждат никое от тези изисквания в атакуваната разпоредба като основание за дискриминация.

б) прилагане на различно отношение към еднакви случаи

Според народните представители разпоредбите въвеждат различно отношение за еднакви случаи, без обаче да аргументират с доводи този извод. Напротив, в искането изрично се сочи, че ограничението за възраст на автомобилите се отнася за всички превозвачи по чл. 12 и 24 от ЗАвтП, т.е. и за физически, и за юридически лица.

В тази връзка следва да се има предвид, че в практиката си Конституционният съд приема, че не е налице несъответствие на създаден лицензионен режим с чл. 6 на Конституцията, тъй като тази разпоредба на Конституцията не е съотносима с правното положение на юридическите лица (Решение № 5 от 10 май 2005 г. по к. д. № 10 за 2004 г.). Таксиметровите превози на пътници според чл. 12 от ЗАвтП се извършват както от физически лица - водачи на моторни превозни средства, извършващи дейността от името на регистриран превозвач, но за своя сметка, така и от юридически лица - търговци, притежаващи удостоверения за регистрация. Следователно съгласно тази разпоредба не всички граждани могат да осъществяват такава дейност, а само тези, които имат удостоверение за водач на моторно превозно средство и извършват дейността от името на регистриран превозвач. Изискванията на чл. 6, ал. 1, т. 5 от ЗАвтП са еднакви по отношение на физическите и юридическите лица. При това положение няма основание да се претендира имуществена дискриминация в нарушение на чл. 6 от Конституцията само по отношение на физическите лица, визирани в разпоредбата.

в) липса на обективно и разумно обосноваване

Според народните представители нереалистично и необективно е поставена целта на промените в закона, посочена в мотивите към законопроекта, а именно обновяване на

автомобилния парк, повишаване на качеството на автомобилните превози, осигуряване на безопасността на движението по пътищата и опазване на околната среда.

Преценката дали и доколко мотивите към законопроекта обосновават предлаганите промени е изцяло в компетентността на законодателния орган. Мотивите не са обект на конституционен контрол и в такъв смисъл доводите на народните представители по отношение на мотивите не могат да обусловят противоконституционност на оспорените текстове. След като Народното събрание е приело, че посочената в мотивите цел може да бъде постигната чрез предложените промени в закона, твърдения за противоконституционност не могат да бъдат обосновавани с разсъжденията, развити в искането относно жизнения стандарт, предимството на едни марки автомобили пред други и т.н.

Независимо от това няма противоречие между общите изисквания, въведени с оспорените разпоредби и периодичната проверка на годността и техническата изправност на автомобилите, уредена в Наредба № 32 на министъра на транспорта от 1999 г., при която се проверява състоянието на конкретно превозно средство към определен момент. Изискванията в закона не са единствен критерий за безопасност на движението по пътищата. Напротив, те се съчетават с изискванията за периодичен контрол на състоянието на всеки автомобил, извършващ определен вид обществен превоз като услуга на граждани. Но годините на автомобила имат определено значение както за сигурността на пътниците в него, така и за опазването на околната среда и това обосновава въвеждането на подобни изисквания.

г) липса на пропорционалност между преследваната цел и използваните средства

Според народните представители липсва пропорционалност между преследваната цел и използваните за постигането ѝ средства, тъй като с оспорените разпоредби се създават условия за нелоялна конкуренция между таксиметровите превозвачи и водачи с "недостатъчно имуществено състояние" и "големите, финансово стабилни превозвачи".

Този довод е неоснователен. Преди всичко следва да се има предвид, че нелоялна конкуренция по смисъла на чл. 30 от Закона за защита на конкуренцията не може да възникне по силата на закона, тъй като законовите изисквания за осъществяване на определена стопанска дейност в оспорените текстове не са действия на равнопоставени лица и са въведени по отношение на всички лица, осъществяващи таксиметрови превози.

В Република България съществуват множество лицензионни, разрешителни или регистрационни режими, създадени с цел по-пълна защита на гражданите при упражняване на определени дейности. Конституционната норма на чл. 6 урежда равенството на гражданите, без да изключва правото на законодателя да създава различен режим за при упражняването на определена дейност в интерес на гражданите и обществото. В случая целта на законопроекта – обновяването на автомобилния парк, опазването на околната среда и повишаването на безопасността на движението по пътищата може да бъде

постигната с въведените от законодателя изисквания, без да се нарушават конституционни принципи и норми и не може да се твърди, че липсва пропорционалност между преследваната цел и средствата за постигането ѝ.

2. Относно твърденията за противоконституционност на § 4, т. 5 и § 14, т. 1 от ЗИДЗАвтП поради противоречие с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията

В искането на народните представители се твърди, че разпоредбите ограничават свободната стопанска инициатива и създават различни правни условия за стопанска дейност, с което не са защитени правата на потребителя.

С въвеждането на изисквания за т. нар. „възраст“ на автомобилите, осъществяващи таксиметрови превози на граждани, не се създава възможност за злоупотреба с право, накърняване на обществено благо или на законните права и интереси на гражданите.

Конституционният съд в Решение № 3 от 2000 г. по к. д. № 3 за 2000 г. приема, че свободната стопанска инициатива на участниците в стопанския живот е свързана с еднаквите правни условия за стопанска дейност на едни и същи субекти. В този смисъл би била налице неравнопоставеност, ако за субекти от един и същи вид са поставени различни изисквания за стопанска дейност. Такъв извод следва и от Решение № 33 на Конституционния съд от 1998 г. по к. д. № 30 от 1998 г. Напротив, оспорените законови разпоредби не разграничават и не въвеждат различни правни условия за превозвачите, а ги третират еднакво, като въвеждат едни и същи изисквания по отношение на автомобилите, с които извършват дейността си.

3. Относно твърденията за противоконституционност на § 4, т. 5 и § 14, т. 1 от ЗИДЗАвтП поради противоречие с чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията

Народните представители не са аргументирали твърдяното противоречие на оспорените разпоредби с посочените конституционни текстове и не е ясно какво имат предвид. Със ЗИДЗАвтП не се нарушава върховенството на Конституцията по чл. 5, ал. 1, нито се засяга непосредственото действие на Конституцията по чл. 5, ал. 2 от Конституцията.

4. Относно твърденията за противоконституционност на § 4, т. 5 и § 14, т. 1 от ЗИДЗАвтП поради противоречие с чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията.

И това твърдение само е маркирано в искането, без да е аргументирано. Независимо от това следва да се има предвид, че правото на труд е основно конституционно право, но това не изключва възможността в закон да бъдат предвидени изисквания и ограничения при упражняването на определени професии и занятия.

В Решение № 1 от 1993 г. по к. д. № 32 за 1992 г. Конституционният съд приема, че трудът се гарантира от закона и всички граждани свободно избират своята професия и място на работа. С въвеждането на допълнителни изисквания за полагането на труд в рамките на определена професия не се ограничава правото на труд. Възможността на едно лице да упражнява самостоятелно със личен автомобил таксиметров превоз на граждани не е конституционно право, а е избор на занятие, което следва да се осъществява при условията

и по начина, предвиден в нормативните актове. В такъв смисъл е и Решение № 3 на Конституционния съд от 2002 г. по к.д. № 11 за 2002 г., в мотивите на което се казва:

„Член 43, ал. 5 ЗЗКИ обаче се отнася за нещо друго. С негосе третира въпросът за кандидатстване на едно лице да заема определена длъжност или извършва определена дейност ... И в единия, и в другия случай обаче не нормата на закона е ограничила правото му на труд, а неговото собствено решение. ... Разбира се, това не е пречка да работи всякаква друга работа съобразно своята квалификация.”

По посочените съображения считаме, че искането на групата народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 4, т. 5, § 14, т. 1 и § 31, т. 2 и 3 на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ДВ, бр. 92 от 2005 г.), е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Сергей Станишев)

