



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 149 К1

Дата 26.06.23г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Recoverable Signature

X 10-00-3 #1/26.06.2023Г.

Signed by: Milena Aleksandrova Lilova

(моля, цитирайте при отговор)

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 133 КД от 11.05.2023 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2023 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 11 май 2023 г. по конституционно дело № 7/2023 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП), като противоречащ на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В искането на вносителя са изложени мотиви, че е нарушен принципът на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, като с оспорената разпоредба законодателят на практика създава предпоставки 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 и се създава опасност от административен произвол.

Висшият адвокатски съвет твърди, че оспорената разпоредба накърнява правото на собственост на собствениците на моторни превозни средства, като неоснователно ограничава възможността за неговото упражняване в пълен обем – нарушение на чл. 17, ал.

1 от Основния закон. Това ограничение според вносителя е непропорционално на поставената цел, а именно осигуряването 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 това право в повечето случаи предполага използването на моторно превозно средство.

По същество на искането:

В качеството ми на конституирана по делото страна, изразявам следното становище по предмета на делото:

1. Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

С приемането на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 със Закона за изменение и допълнение на Закона за движение по пътищата (обн., ДВ, бр. 51 от 2007 г., изм., бр. 75 от 2012 г.) законодателят е въвел ограничителен режим, като е определил да не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство (СУМПС) или негов дубликат, както и отнето свидетелство да не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби. Видно от мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (№ 602-01-90 от 27.10.2006 г., 40-то Народно събрание) законопроектът съдържа разпоредби, които целят повишаване на събираемостта на наложените глоби.

Преграждането на правото да се издаде СУМПС на водач, придобил правоспособност по съответния законоустановен ред, или на правоспособен водач, чието СУМПС е временно отнето по реда на ЗДвП с цел да се изплатят дължимите глоби, наложени по ЗДвП, извън установения в закона ред, се превръща в санкция за несъществуващо административно нарушение.

Чрез оспорената разпоредба законодателят ограничава упражняването на основни конституционни права на гражданите, с което пряко цели да принуди длъжниците да платят наложените им по ЗДвП глоби, като заобикаля закона и предвидения в него ред за принудително изпълнение на публичните вземания за глоби, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България).

В своята трайна практика Конституционният съд многократно е имал възможността да се произнесе относно принципа на правовата държава, неговия смисъл и съдържание.

Така с Решение № 3 от 2021 г. по к. д. № 11/2020 г., в което Конституционният съд се е произнесъл по аналогичен случай на настоящия, се казва: *„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 (също и 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.“*

В Решение № 10/2009 г. по к. д. №12/2009 г. Конституционният съд е приел, че „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимно изключваща се правна уредба (също и Решение № 5/2000г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г.). Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права и да не ги променя в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 2001 г. по к.д. № 1 от 2001 г.).“.

В Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г. съдът изтъква, че „Конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 означава наличието на ред и правила при упражняването на властта. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5/2002 г по к. д. № 5/2002 г.).“.

В Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г. се сочи: „Конституционният съд многократно и последователно е имал възможност да подчертае, че принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, включва изискването за правна сигурност от формална страна (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7/2009 г. по к. д. № 11/2009 г., Решение № 7/2012 г. по к. д. № 2/2012 г., Решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г.) за яснота на правните норми, включително вътрешна непротиворечивост на законодателството (Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 8/2012 г. по к. д. №16/2011 г., Решение № 3/2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. №22/2013 г.). За да съответства на принципа на правовата държава, законодателството следва да не създава взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми, неясни задължения, защото това сериозно би затруднило правоприлагането и законосъобразното протичане на обществените отношения (Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5/2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 4/2010 г. по к. д. №1/2010 г., Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г. и др.). [...] Законността, правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред са устойчиви характеристики на правовата държава, в какъвто смисъл Конституционният съд неведнъж се е произнасял.“. В същото решение Конституционният съд приема, че „Принципът на правна сигурност въвежда формално юридическо изискване към законодателството да бъде вътрешно непротиворечива, хармонична система от норми. Проявление на правовата държава в материален смисъл е изискването за материалната справедливост.“.

Принципите на предвидимост и последователност не се идентифицират с неизменност на нормативната уредба на обществените отношения. Всеки орган с нормативна компетентност разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение на мерките за осъществяване на политиката в даден сектор. Въведените законови ограничения следва обаче да са необходимо и ефективно средство за постигане на легитимната цел, от една страна, а от друга – да е съразмерно на опасността и да не бъде прекомерно.

Във всички посочени случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14/2014 г. по конституционно дело № 12/2014 г.).

С приемането на оспорената разпоредба на чл. 159, ал. 2 ЗДвП законодателят ограничава правото на водач да получи своето СУМПС, след като е придобил правоспособност по съответния законоустановен ред, както и правото на правоспособен водач, чието СУМПС е временно отнето по реда на ЗДвП, да си го получи обратно до заплащане изцяло на дължимите глоби. Това законодателно решение, от една страна, представлява пряко заобикаляне на установения от закона ред за принудително събиране на публичните вземания. От друга страна, 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, нарушава 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 на Република България).

2. Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и чл. 35 от Конституцията на Република България.

С предвидената в оспорената разпоредба мярка законодателят заобикаля закона и установения в него ред за принудително изпълнение на публичните вземания за глоби, като предвижда санкция за неизпълнение на едно парично задължение, чрез която на практика се засяга правото на собственост на собствениците на моторни превозни средства (чл. 17, ал. 1 от Конституцията), като неоснователно ограничава възможността за неговото упражняване в пълен обем и 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).

Всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсират неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава.

Съгласно чл. 17, ал. 1 от Конституцията на Република България правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона. Разпоредбата на чл. 17, ал. 3 обявява, че частната собственост е неприкосновена. Съгласно чл. 57, ал. 1 и ал. 2 Основния закон основните права на гражданите са неотменими, но не следва да се допуска злоупотреба с тях или с тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други.

Безспорно е, че по силата на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, държавата е длъжна да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава неприкосновеността на частната собственост.

В Решение № 17/1999 г. по к. д. № 14/1999 г. Конституционният съд изтъква, че задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон, и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност (срв. *mutatis mutandis*, Решение № 12/1993 г. по к. д. № 12/1993 г.). Същевременно съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса (срв. Решение № 6/1997 г. по к. д. № 32/1996 г., Решение № 18/1997 г. по к. д. № 12/1997 г.), както и че не

намира основания да се отклони от установените вече водещи положения (също и Решение № 5/2006 г. по к. д. № 1/2006 г., Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г. и др.).

Законодателят при упражняване на дейността си е длъжен да се въздържа от предприемането на мерки, които влизат в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост.

Също така 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. Тъй като основните права са установени в Конституцията, правило е, че всички ограничения на правата трябва да могат да бъдат основани и изведени от Конституцията. Закон, който ограничава основни права, подлежи на ограничаване от страна на самата Конституция (известно в доктрината като граници на ограничаването, *Schranken-Schranken* – нем.). С други думи въпросните ограничения трябва да бъдат вменени в рамката на допустимото, което Конституцията е определила; в противен случай ограничаването ще бъде противоконституционно (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г., Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2 /2011 г., Решение № 7/2016 г. по к. д. № 8/2015 г., Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г., Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г.).

В своята практика Конституционният съд е приел, че „Поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение № 19/2017 г. по к. д. № 10 от 2016 г., Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.).

Следователно преценката спрямо оспорената разпоредба следва да бъде с оглед нейната пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел.


Несъмнено оспорената разпоредба ограничава упражняването на основното конституционно право на гражданите свободно да се придвижват по територията на страната и да напуска нейните предели (чл. 35, ал. 1, изр. 1, предл. второ и трето от Конституцията). Това право е неотменимо, без да е абсолютно (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията). 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 на Република България, ако те са необходими за приоритетна защита на друг конституционно значим интерес, подлежащ на конституционна закрила, при условие, че посочената в закона цел 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 други граждани. Такъв интерес в конкретния случай липсва. По силата на оспорената разпоредба 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. Нещо повече, в мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (№ 602-01-90 от 27.10.2006 г., 40-то Народно събрание) изрично е изтъкнато, че предложените разпоредби целят повишаване на събираемостта на наложените глоби.

Поради това 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, което балансирано трябва да защитава правата и свободите на всички свои членове.

С оглед на гореизложеното изразявам становище, че е основателно искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата, като противоречаща на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България.

С УВАЖЕНИЕ:

 Recoverable Signature

X

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЛАВОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Atanas Vladislavov Slavov