



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 124 Б1

Дата 31.05.23г.

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
ЧЛЕНОВЕТЕ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

11-11/31.05.23г.

СТ А Н О В И Щ Е

По конст. д. № 7/2023 г. по искане за установяване на
противоконституционност на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по
пътищата

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение от 11.05.2023 г. искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата е допуснато за разглеждане по същество, а омбудсманът е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело.

В тази връзка и в рамките на предоставения 30-дневен срок бих искала да изразя следното становище по делото:

Оспорената от Висшия адвокатски съвет разпоредба на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата предвижда да не се издава свидетелство за управление на моторно превозно средство (МПС) или негов дубликат, както и отнето свидетелство да не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби. Считам, че като въвежда забрана да се издава свидетелство за управление на МПС или негов дубликат, както и да се връща отнето свидетелство за управление на МПС до заплащане изцяло на дължимата глоба от граждани, тази съществено ограничава конституционното право на гражданите за свободно придвижване по територията на страната и напускане на нейните предели.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Това е тяхно основно право, а и съвременните условия, в които живеем, позволяват на голяма част от българските граждани да осигуряват транспортното си самообслужване със собствени моторни превозни средства като свободно се придвижват по територията на страната и напускат пределите ѝ. Това е част от битовото и активното протичане на живота на гражданите и членовете на техните семейства.

Забраната по чл. 159, ал. 2 от ЗДвП, лишавайки граждани от свидетелството им за управление на МПС заради неплатени глоби, създава ограничения в живота им като ги изважда от тяхното нормално битово и активно (служебно) ежедневие, което е конституционно недопустимо.

Би могло да се приеме, че в някои случаи с нормата се нарушава и конституционно гарантираното право на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа. Когато вече избраната и упражнявана от тях професия е пряко свързана с използване на МПС, задържането на свидетелството им за правоуправление се явява пречка да изпълняват служебните си задължения и може да се стигне до загуба на работа или необходимост от смяна на професията.

Важно е да се отбележи, че в чл. 159, ал. 2 не се визира какви са дължимите глоби – гражданинът може да не е разбрал, че е бил глобен /каквито случаи често се срещат/, да е платил, но системата да не е отчела плащането /има такива постъпили в институцията жалби/, за глобата да е изтекла погасителната давност, да не е съгласен с наложената глоба и да обжалва и т. н. В тези ситуации на практика се използва задържането на личен документ като принудителна административна мярка, защото дори да не е съгласен с наложената глоба, гражданинът би предпочел да плати, за да си вземе свидетелството за управление на МПС, отколкото да чака да приключи съдебното производство за обжалване на глобата. По този начин считам, че е нарушено и правото му на защита, което му гарантира разпоредбата на чл. 56 от Конституцията. В тези случаи спрямо лицата принудително се прилага разпоредбата на чл. 79б ЗАНН и заплащането на глобата се възприема като отказ от обжалване. Подобно принудително ограничаване на правото на защита е абсолютно недопустимо в една демократично общество. Фискалният интерес на държавата не може да бъде поставен над законосъобразното развитие на властническите отношения и над правото на защита на гражданите. Реална е хипотезата, в която притежателят на свидетелството за управление на МПС не е действителният извършител на нарушението, за което е наложена глобата, но под заплахата, че свидетелството му няма да бъде подновено, той изпълнява наказание за деяние, което не е извършил. Реализирането на административнонаказателна отговорност спрямо невинно лице нанася сериозни



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

вреди не само в правната сфера на отделния гражданин, но и спрямо правовия ред в страната.

От друга страна, предвиденото с оспорената разпоредба ограничение е несъразмерно с извършеното административно нарушение, за което е наложено административно наказание глоба, доколкото не е диференцирано, според тежестта на нарушението - леко, средно, тежко и т.н. В чл. 159, ал. 2 се посочва единствено като основание за ограничението неплащане на „дължимите глоби“ като същите не са точно и ясно определени и съответно не може да се извърши преценка дали ограничението е пропорционално на тежестта на нарушението или нарушенията. Невъзможността за преценка на пропорционалността на ограничението по чл. 159, ал. 2 от ЗДвП е в нарушение на принципа на правовата държава. Константната практика на Конституционния съд, отразена в редица негови решения (Решение № 2 от 2011, Решение № 7 от 2012 г., Решение № 8 от 2019 г., Решение № 13 от 2021 г.) показва, че при ограничаване правата на гражданите от изключително значение е принципът на пропорционалност. Със законовата разпоредба, предмет на искането, принципът на пропорционалност е нарушен.

Принудителните административни мерки по чл. 22 ЗАНН не са административно наказание, а мерки за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения. С чл. 159, ал. 2 от ЗДвП тяхната правна природа е радикално променена и те са превърнати в административно наказание, което противоречи на принципите и предназначението на принудителните административни мерки и съответно нарушава на още едно основание принципа на правовата държава и нейното управление според Конституцията и законите, както предвижда чл. 4, ал. 1 от Основния закон.

Събирането на публичните задължения към държавата, част от които са и наложените глоби на водачите на МПС за административни нарушения на правилата за движение по пътищата по един от най-масово прилаганите закони в държавата, е задължение на органите на изпълнителната власт. „Удовлетворяването на надлежно установените публични и частни задължения трябва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно, бързо проведено изпълнително производство, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на неговото секвестрируемо имущество и прехвърлянето му до размера на установеното парично вземане в патримониума на съответния кредитор.“, казва Конституционният съд в Решение № 2 от 2011 г. С участието на законодателя, чл. 159, ал. 2 от ЗДвП облекчава компетентните държавни органи от това задължение и с лекота го възлага на нарушителите, като ги задължава да внасят в кратки срокове пълния размер на глобите, наложени им от компетентните органи, за да не останат без свидетелство за управление на МПС. Това „разместване“ в събирането на тези



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

задължения чрез чл. 159, ал. 2 е в противоречие с Конституцията. Именно в тази насока са и мотивите на законодателя за създаването на разпоредбата в първоначалната ѝ редакция през 2007 г. – „Законопроектът съдържа разпоредби, които целят повишаване събираемостта на наложените глоби. Предвидена е възможност за лишаване от правоуправление на водачи при неплащане на глобата в определен срок“.

С Решение № 3 от 2021 г. на Конституционния съд вече е установена противоконституционност на други два текста на ЗДвП, които въвеждат идентични принудителни административни мерки.

Според съда, предвидените в тези текстове от 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), 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.).

От своя страна, забраната за издаване на свидетелство за управление на МПС и връщане на отнетото такова при наличието на неплатени глоби категорично не цели предотвратяване или преустановяване на административните нарушения, както и предотвратяване или отстраняване на вредните последици от тях, а и самият законодател е признал, че има за цел повишаване на събираемостта на глобите. Така че тази разпоредба, в светлината и на конституционното решение, аналогично на отменените с него норми, придобива характер на санкция за несъществуващо административно нарушение.

В Решение № 3 от 2021 г. Конституционният съд изрично е посочил, че съгласно разпоредбата на чл. 190, ал. 3 ЗДвП 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



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

на публичното вземане, в което длъжникът разполага с права и средства за защита, уредени в приложимия процесуален закон. Стига се до извод, че с оспорените разпоредби, на практика законодателят е смесил характера и същността на принудителните административни мерки със санкциите за административни нарушения.

Изцяло в съответствие с оспорената разпоредба на чл. 159, ал. 2 от ЗДвП е изводът на съда, че 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 забраната за издаване на свидетелство за управление на МПС и връщане на отнетото такова при наличието на неплатени глоби противоречи на функциите и целите на принудителните административни мерки и на практика се превръща в санкция за несъществуващо административно нарушение, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Също така 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).

Съдът категорично отбелязва, че 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.

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



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

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.

Предвид изложеното, подкрепям искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Закона за движението по пътищата поради противоречието ѝ с редица норми на Основния закон, сред които освен цитираните в искането чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и чл. 35, ал. 1, биха могли да се добавят и чл. 48, ал. 3 и чл. 56 от Конституцията.

С уважение,

ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

