



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

РЕШЕНИЕ № 1

София, 1 март 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Ванюшка Ангушева

Цанка Цанкова

Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 1 март 2012 г. конституционно дело № 10 /2011 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 1 ноември 2011 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл.189, ал.13 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр.20 от 5 март 1999 г.; посл. изм., ДВ, бр.19 от 8 юни 2011 г.) поради противоречие с чл.56; чл.4, ал.1 и чл.120, ал.1 и ал.2 от Конституцията. Разпоредбата на чл.189, ал.13 от Закона за движението по пътищата (ЗДП) не съществува в първоначално приетия закон, а е включена в него през 2007 г. на мястото на отменената преди това ал.5 на чл.189 ЗДП, която има друго съдържание (обн. ДВ, бр.51 от 2007 г.). През 2011 г. текстът се допълва и се трансформира в ал.13 на чл.189 ЗДП (обн. ДВ, бр.10 от 2011 г.).

10

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

Според омбудсмана на Република България чл.189, ал.13 ЗДП ограничава прогласеното в чл.56 от Конституцията право на защита, тъй като поставя препятствие пред гражданите да обжалват пред съд съставяните по Закона за движението по пътищата наказателни постановления и електронни фишове за налагане на глоба под 50 лв. Той счита, че подобно ограничение не съответства и на чл.6, § 1 от Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), която е ратифицирана със закон (обн. ДВ, бр.66 от 1992 г), влязла в сила за Република България на 7 септември 1992 г. и обнародвана (ДВ, бр.80 от 1992 г.; посл. изм., бр.38 от 2010 г.), защото лишава определени граждани от правото им на справедливо и публично гледане на тяхно дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд. Омбудсманът на Република България обръща внимание на прякото действие на чл.6, § 1 от Конвенцията. Той посочва също така, че чл.189, ал.13 от ЗДП противоречи и на чл.4, ал.1 от Конституцията, защото принципът за върховенството на закона изисква мерките, засягащи основните права на гражданите, да бъдат предмет на състезателно производство пред съд, който да упражнява контрол върху основанията за налагане на санкции, в т.ч. и административни наказания и относимите доказателства. Текстът на чл.189, ал.13 ЗДП, както се посочва в искането, влиза в противоречие и с чл.120, ал.1 и ал.2 от Конституцията, тъй като взема за критерий за обжалване на издаваните по този закон наказателни постановления и електронни фишове, единствено размера на наложеното административно наказание. По този начин, според омбудсмана на Република България, разпоредбата неоснователно разширява допуснатата в Конституцията като изключение възможност да се ограничи правото на гражданите да обжалват всички административни актове и игнорира тълкуването, което Конституционният съд вече е дал на чл.120, ал.1 и ал.2 от Конституцията.

С определение от 8 декември 2011 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет, Съюза на българските автомобилисти и Българската браншова асоциация „Пътна безопасност”.

Становища по делото са представили Народното събрание /изготвено от Комисията по транспорт, информационни технологии и съобщения/, Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на българските автомобилисти и Българската браншова асоциация „Пътна безопасност”.

Народното събрание счита, че искането е неоснователно. Според нея възможността да се изключи съдебното обжалване на наказателни постановления е установена отдавна със Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) и има своето основание в него. Член 189, ал.13 ЗДП се оправдава с маловажността на нарушението, безспорния начин на установяване на нарушението и ниския размер на необжалваемите глоби като в резултат осигурява по-голяма бързина на процеса, улеснява се събираемостта и ефективността на наказанието се повишава. Тя посочва също така, че самото ограничение е в защита на конституционно прогласена ценност за опазване здравето, сигурността и имуществото на гражданите. Министерският съвет също счита, че искането е неоснователно. Той се позовава на практиката на Конституционния съд по чл.120 от Конституцията и подчертава, че ограничението по чл.189, ал.13 ЗДП не нарушава правото на защита на

гражданите, тъй като тя се развива в рамките на законоустановено административно производство. Колкото до позоваването на чл.6, § 1 КЗПЧОС, според Министерския съвет, определящо за приложението му е характерът и размерът на наказанието и тъй като не става дума за престъпление, а глобите имат нисък размер за извършено административно нарушение, той не би следвало да намери приложение. В становището се посочва също така необжалваемостта на наказателни постановления, с които се налагат глоби до 50 лв. има дисциплиниращ ефект върху участниците в движението, а животът и здравето им са основни права на гражданите. Министърът на вътрешните работи също счита, че искането е неоснователно. Той вижда основание за съществуването на чл.189, ал.13 ЗДП в разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията, както и чл.59 ЗАНН. Министърът на вътрешните работи като се позовава на приетата от Народното събрание през 2011 г. Стратегия за национална сигурност на Република България, счита че пътнотранспортните произшествия и последиците от тях са риск и заплаха за националната сигурност. По негово мнение с чл.189, ал.13 ЗДП е спазен принципът за пропорционалност – направена е преценка дали мярката ще постигне пряко и ще гарантира защитата на обществения интерес и е съпоставена предвидената ценност, в чиято защита е приета ограничителната мярка, със степента на значимост на правото, което се ограничава. Според министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията искането е неоснователно. Изключението от принципа за обжалваемост той обосновава с необходимостта за осигуряване на пътна безопасност чрез строги и ефективни мерки за участниците в движението по пътищата, с което се защитава общественият интерес, доколкото нарушенията по Закона за движението по пътищата би могло да засегне правата и свободите на други лица. Въведеното с чл.189, ал.13 ЗДП ограничение е в съответствие с целта на административните наказания, а именно да се

предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правов ред и да се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите участници в движението, да се повиши ефективността на санкцията, което да доведе до намаляването и предотвратяването им. Атакуваният текст не противоречи на чл.56 от Конституцията, тъй като правото на защита може да бъде осигурено и по административен ред. Според него по този начин не се нарушава и чл.6, § 1 КЗПЧОС.

Върховният касационен съд подкрепя искането на омбудсмана и неговите доводи, но счита, че основателността му не е безусловна. Изложените в искането аргументи не са достатъчни за установяване противоконституционността на чл.189, ал.13 ЗДП когато се засяга основното право на гражданите на защита, след като става въпрос за защита на един сам по себе си незначителен интерес. Съюзът на българските автомобилисти и българската браншова асоциация „Пътна безопасност“ подкрепят изцяло доводите на омбудсмана. На същото становище е и Висшият адвокатски съвет. Той представя и някои допълнителни аргументи. Принципът на върховенството на закона и правото на защита не могат да бъдат изключвани общо по отношение на малозначителните случаи и невисоки по размер санкции, защото това би означавало евентуалните нарушения от страна на административните органи при прилагането им да се приемат като правило за търпими. Освен това липсата на съдебен контрол не стимулира административно-наказващите органи да спазват и ефективно да прилагат съществуващите гаранции за защита по чл.189, ал.13 ЗДП. Обръща се внимание, че е възможно на основание атакуваната разпоредба да се налагат неограничен брой глоби до 50 лв., но общият им размер да възлезе на значителна сума. Висшият адвокатски съвет настоява, че разтоварването на съдилищата от малозначителни случаи не може да натежи в сравнение с основното, всеобщо и универсално право на защита. В становището се посочва също

така, че тълкуването на чл.6, § 1 КЗПЧОС от страна на Европейския съд по правата на човека е в подкрепа на искането на омбудсмана.

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

Както искането на омбудсмана, така и становищата, които са представили заинтересованите страни в общ план и в детайли обсъждат разпоредбите на чл.56 и чл.120, ал.1 и ал.2 от Конституцията и извеждат от тях аргументи в полза или против установяването на противоконституционност на чл.189, ал.13 ЗДП. Привеждат се и многобройни примери от практиката на Конституционния съд главно във връзка с разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията и съображенията, които той е изказал по тях.

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който установява чл.120, ал.1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, от една страна и конкретен израз на принципа за разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона, от друга. При осъществяването на държавната власт съдилищата упражняват контрол за законност върху актовете и действията на административните органи и по този начин гарантират върховенството на закона (чл.4, ал.1 от Конституцията) и защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл.117, ал.1 от Конституцията). Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Съдебният контрол за законност като същностен на правовата държава и на принципа за разделение на властите елемент, предпоставя като своя закономерна последица изискването

достъпът до правораздаване винаги да бъде открит. Конституцията е възложила осъществяването на правораздаване на съдилищата като е определила, че те защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл.117, ал.1). Следователно, достъпът до съд едновременно като възможност и необходимост е жизненоважно условие за нормалното функциониране на правовата държава и на разделението на властите. От гледна точка на съдържанието си изискването за достъп до съд засяга широк кръг въпроси, като специално в областта на административното правораздаване, на преден план стои съдебното обжалване на актовете и действията на администрацията.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите, Конституцията развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал важното значение, което има разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията, както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г.). Текстът на чл.120, ал.2 от Конституцията не говори специално за съдебно обжалване, но не би трябвало да има съмнение, че има предвид тъкмо него, доколкото той не може да не се свърже с ал.1 на чл.120 от Конституцията и систематическото си място в главата посветена на съдебната власт. Следователно, общата клауза, която този текст установява, има предвид тъкмо съдебното обжалване.

Именно предвид ролята и значението на общата клауза Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл.120, ал.2 *in fine* от Конституцията (Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г.). Изключенията от правилото според него могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, следователно малко на брой, при това задължително да не попадат в сферата на основните права или принципа на правата държава (Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 5 от 2006 г. по к.д. № 1 от 2006 г.). Когато забраната за съдебно обжалване обхваща и административни актове, които засягат основни права, Конституционният съд вече е посочвал, че това би било допустимо само когато защитаваната ценност има приоритет пред тях и извежда националната сигурност като фактор, който може да оправдае ограничението на достъпа до съдебно обжалване по отношение на административни актове (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.; Решение № 4 от 2001 г. по к.д. № 15 от 2000 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г.), защитата на обществения интерес (Решение № 11 от 2003 г. по к.д. № 9 от 2003 г.) или особено важни интереси на гражданите и обществото, без да се накърняват основни права на гражданите (Решение № 5 от 2006 г. по к.д. № 1 от 2006 г.). При това Конституционният съд си запазва правото при сезирането му, да преценява във всеки конкретен случай, доколко законодателната целесъобразност в тази насока се упражнява в конституционно установените граници.

Както искането, така и становищата по делото търсят аргументи в тази практика на Конституционния съд по чл.120, ал.2 *in fine* от



Конституцията, за да обосноват тезите си относно противоконституционността на чл.189, ал.13 ЗДП. Според Конституционния съд обаче от тази конституционна разпоредба не могат да се черпят аргументи по настоящото дело. Текстът, както той изрично посочва, се отнася до административните актове. Наказателните постановления по чл.189, ал.13 ЗДП не са административни актове, а предвид естеството си представляват правораздавателни актове, макар че се издават от административен орган и в тях се определят административни наказания. Административното наказване има за предмет налагане на административно наказание, както и на съпровождащи го други вторични санкции, във връзка с разрешаване на правен спор при следване на определено състезателно производство. Самото наказателно постановление, което се издава от административно-наказващия орган, предвид естеството и реквизитите си, има характер на правораздавателен акт. Обратно, предмет на чл.120, ал.2 от Конституцията са всички административни актове – индивидуални, общи и нормативни. Няма как текстът да се тълкува разширително, още повече с оглед изключението от общото правило. Ето защо и чл.120, ал.2 от Конституцията не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол специално върху наказателните постановления, с които се налагат административни наказания, както се твърди в някои от становищата. То обаче може да обхваща принудителните административни мерки, които се налагат с индивидуален административен акт, доколкото по този начин се защитават висши конституционни ценности, като например националната сигурност.

Напротив, в правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд, трябва да бъде винаги открит (Решение № 6 от 2008 г. по к.д. №5 от 2008 г.). Правораздаването е дейност, която Конституцията предоставя на съдилищата (чл.119 от

Конституцията) и не може тя да бъде осъществявана без участието на съд. Ограничението да се обжалват наказателни постановления и така да се допусне осъществяване на правораздаване без да е гарантирана възможност за достъп до съд, противоречи на чл.119 от Конституцията. Същото би следвало да важи и за електронните фишове, доколкото те се приравняват от закона към наказателните постановления (чл.189, ал.11 ЗДП). Въобще, санкционирането с наказателни постановления и издаването въз основа на тях актове по чл.189, ал.13 ЗДП е правораздаване и елиминирането на достъпа до съд, който окончателно да се произнесе по него влиза в противоречие с принципа на правовата държава. Той е предизвикателство и срещу разделението на властите, доколкото освобождава от съдебен контрол изпълнителната власт по въпроси, които засягат правата на гражданите. В тази връзка специално трябва да се наблегне, че правораздаването е свързано с възможност за съдебно обжалване. Щом дадена дейност притежава белезите на правораздаване, то защитата, която законът е длъжен да предостави на гражданите не е достатъчно да се ограничи до обжалване пред административен орган, с административна защита. Подобна възможност може да се свързва единствено по отношение на административните актове и то по изключение.

Другият текст, който се обсъжда в искането и в становищата по делото като основание за обявяване на чл.189, ал.13 ЗДП за противоконституционен, е чл.56 от Конституцията. Той разпорежда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Конституционният съд неколккратно се е произнасял, че то е основно право, което е универсално (Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17 от 1993 г.; Решение № 1 от 2008 г. по к.д. № 10 от 2007 г.; Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.). Правото на защита, с оглед съдържанието си има различни аспекти, но най-вече то е

право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. Тълкуван стриктно текстът показва, че правото на защита не е ограничено само до съдебната защита. Ако защитата бъде постигната по административен ред, и буквата и духът на разпоредбата ще бъдат спазени (арг. от чл.56, изр. второ от Конституцията). Според Конституционния съд чл. 56 от Конституцията допуска правото на защита да се развие под една или друга форма и сам по себе си той не взема отношение по въпроса, дали и кога някоя от тях би могла да бъде изключена за сметка на друга или пък, че прилагането на една от възможните форми на защита е достатъчно за да го удовлетвори. Отговори на тези въпроси може да даде единствено съпоставянето му с други текстове на Конституцията. Съвместното тълкуване на разпоредбата на чл.56 от Конституцията във връзка с чл.117 и чл.119 от Конституцията води до заключението, че съдебната защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. Това е нормално защото съдебната защита дава най-пълната възможна защита на нарушените права или засегнатите законни интереси, в т.ч. с оглед преследваните цели, възможното преразглеждане на въпроса и други правни последици. Възможността да се получи само административна защита се отнася единствено до хипотезата на чл.120, ал.2 *in fine* от Конституцията и тълкуването, което ѝ дава Конституционния съд. Щом не засяга основни права на гражданите или се налага от необходимостта да се защитят важни конституционни ценности, както вече многократно е посочвал Конституционният съд, достатъчно би било то да се разположи в рамките на определена административна процедура, за да бъде конституционно приемливо.

Следователно, тълкуването на чл.56 от Конституцията във връзка с чл.117, чл.119 и чл.120 от Конституцията утвърждава идеята, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. В този дух нееднократно Конституционният съд е разглеждал

общата клауза за съдебно обжалване на административните актове като част от правото на защита по чл.56 от Конституцията (Решение № 5 от 1997 г. по к.д.№ 25 от 1996 г.; Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г.; Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008).

Евентуалното изключение, което допуска чл.120, ал.2 от Конституцията по отношение правото на съдебна защита, може да се оправдае с необходимостта да се защитят конституционни ценности, които са от по висш порядък. Но когато става дума за осъществяване на правораздаване, а административното наказване представлява правораздаване, съдебната защита винаги трябва да съществува като възможност и никакви съображения не могат да я изключат, при положение, че съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават. За да се изпълни това изискване, достатъчно ще бъде окончателното решаване на правния спор да се предостави на определен съд (Решение № 6 от 2008 г. по к.д.№ 5 от 2008 г.).

В искането си омбудсманът, когато обосновава противоконституционността на чл.189, ал.13 ЗДП, черпи аргументи и от чл.6, § 1 КЗПЧОС, в качеството му на критерий за определяне съдържанието на правото на защита по чл.56 от Конституцията. По същия начин постъпват и част от заинтересованите страни. Тъй като чрез механизма на чл.5, ал.4 от Конституцията този текст е станал част от вътрешното право на Република България, някои съдилища се позовават тъкмо на този текст, за да елиминират разпоредбата на чл.189, ал.13 ЗДП и да се произнасят по този тип дела.

Конституционният съд вече е имал възможност да подчертае, че тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с нормите на КЗПЧОС (Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19 от 2010 г.). Според него това конформно тълкуване съответства на международно признатата от България задължителна

юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г.). Както искането, така и становищата поставят въпросът, как се отнася разпоредбата на чл.189, ал.13 ЗДП към чл.56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл.6, § 1 КЗПОЧС. Съгласно чл.6, § 1 КЗПЧОС достъпът до съд трябва да бъде гарантиран по отношение на всяко едно наказателно обвинение. Омбудсманът и някои от становищата застават на позицията, че налагането на административното наказание «глоба» представлява «наказателно обвинение» по смисъла на Конвенцията. Европейският съд по правата на човека, от своя страна, вече е посочвал, че е необходимо обхвата на чл.6, § 1 от КЗПОЧС да се определи въз основа на определени критерии като квалификацията на правонарушението по националното право, характера му, както и характера и тежестта на наказанието (Делото *Engel and others v. The Netherlands*; Делото *Ozturk v. Germany*; *Gradinger v. Austria*; *Lauko v. Slovakia*).

Според Конституционния съд разпоредбите във връзка с административното наказване представляват именно «наказателно обвинение» по смисъла на чл.6, § 1 КЗПЧОС. По общо правило разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство. Административното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателно процесуалното право. Принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика. Колкото до особеностите на правната уредба на административното наказване, тя обикновено се извежда чрез съпоставка със съответните правила в наказателното и наказателно-процесуалното право. Административното наказване разбира се има своята специфика, но тя не е от такъв характер, че да разкъса органическата връзка с материалното и процесуалното наказателно право. Напротив, тя обосновава в редица случаи

субсидиарното прилагане на техните правила по отношение административното наказване (чл.11, чл.84, чл.85 ЗАНН), като в някои случаи то може да бъде дори директно, а в други съответно. На следващо място, обстоятелството, че глобите по чл.189, ал.13 ЗДП имат за цел не да компенсират причинени вреди, а единствено да накажат нарушителя и да го възпрат да извършва подобни нарушения, също е доказателство в полза на квалификацията му като «наказателно обвинение» по смисъла на чл.6, § 1 КЗПОЧС. Въпреки спецификите на административното наказание «глоба» в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, които са свързани с осъждане на дееца за извършено престъпление, органът, който я налага, минималния ѝ размер и определянето ѝ, все пак последиците и на едните и на другите са сходни защото представляват все разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на гражданина за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят. Този факт също потвърждава извода, че производството по налагане на административни наказания е наказателно по своето естество производство.

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, затова правото на защита по чл.56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл.6, §1 КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани. Колкото до размера на глобата, той също не би трябвало да има значение за допустимост или отказ да се допусне съдебно обжалване. Противният извод би означавал неоснователно да се стесни обхвата на правото на защита, макар че нито чл.6, § 1 КЗПЧОС, нито чл.56 от Конституцията дават никакви основания за подобен подход, нито пък съдържат указания за възможна диференциация в нормативната уредба на основата на съображения за целесъобразност. Стандартите, относно

правото на достъп до съд като част от правото на защита, прилагани у нас, не могат да бъдат по-ниски в сравнение с онова което предвиждат установените международни стандарти. Ето защо, доколкото чл.189, ал.13 ЗДП има отношение към административното наказване, а то е по същината си наказателна правораздавателна дейност, няма да бъде оправдано в характера на дейността да се търсят аргументи за ограничаването на достъпа до съд при налагането на административното наказание «глоба».

Някои от становищата по делото обвързват неприлагането на съдебния контрол по чл.189, ал.13 ЗДП с маловажността на случая. Вярно е, че в правото, а и в нашето законодателство е познат принципът, че маловажното не интересува закона (*de minimis non curat lex*), както и съда (*de minimis non curat praetor*).

По традиция проблемът има най-голямо значение в сферата на наказателното право, но той има място и в гражданското право, в гражданския и административния процес. Легална дефиниция за «маловажен случай» дава Наказателният кодекс (чл.93, т.9 НК), както и други някои закони – Законът за статистиката, Кодексът за търговското корабоплаване, Законът за регистър „Булстат“, както и Кодексът на труда. Голям брой закони, в които се уреждат въпроси на административното наказване, вкл. и общият закон, с който се налагат административни наказания уреждат общо хипотезата на «маловажния случай» и на «явно маловажен случай» (чл.28 и чл.39 ЗАНН; чл.21, ал.1, т.4 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните). Други, при уредбата на административното наказване, предпочитат термина «маловажни нарушения». Идеята навсякъде, където е налице правна уредба, обаче е еднаква – маловажното води до трансформирането на съответното поведение като ирелевантен за правото факт, неговата преквалификация или до отпадане или елиминиране на разнообразни правни последици. Във всички случаи обаче маловажното не ограничава

права и не влошава правното положение на дееца. Ето защо липсва интерес той да атакува съответната, свързана с нея правна последица. Изключването на съдебното обжалване обаче има точно обратния ефект и не случайно някои от заинтересованите по делото страни го представят като своеобразна допълнителна неблагоприятна „мярка” за лицата, които са нарушили правилата за движение по пътищата, доколкото тя ограничава техни права. Нещо повече, настоява се, че така се повишава „ефективността на наказанието”. Следователно, квалификацията на дадено административно нарушение като маловажен случай или явно маловажен случай би следвало да провокира последици в обратна на възприетата с атакувания текст посока, както всъщност постъпва и Законът за административните нарушения и наказания. В резултат, последиците на административното нарушение не би трябвало да провокират интерес за съдебно обжалване у засегнатия и в този смисъл забраната му изглежда безпредметна. В същото време квалификацията, дали дадено административното нарушение само по себе си е маловажен случай, не би следвало да изключва съдебния контрол. Няма никаква пречка да се води спор, дали извършеното нарушение представлява маловажен случай или не, и той ще трябва да бъде решен от съд. Следователно, да се обвързва ограничаването със закон на съдебното обжалване по съображението, че нарушението представлява маловажен случай е неприемливо, тъй като почива на превратно разбиране на функциите на този институт.

Като причина за отказа от съдебно обжалване по чл.189, ал.13 ЗДП в някои от становищата се посочва ниския размер на налаганата санкция. Според Конституционния съд подобно обвързване е неприемливо. Дадено административно нарушение може да представлява «маловажен случай» не поради факта, че за него е определена ниска по размера си глоба. Обратно, глобата, ако все пак тя се допуска, ще е ниска, защото нарушението е «маловажен случай». Дали нарушението е маловажен случай се определя,



65

както показва законодателството, с оглед на други обстоятелства – най-вече дали е първо нарушение от този вид и дали настъпилите вреди са незначителни или въобще липсват. Казано най-общо, дадено поведение, което представлява нарушение, е маловажен случай, когато засяга в незначителна степен ценностите, с оглед на чиято защита то е било обявено за наказуемо.

Развитите по делото виждания насочват вниманието към въпроса, кога предвидената глоба е ниска по размер. Ниският с оглед фиксирания в даден закон размер на глоби за извършени административни нарушения сам по себе си не оправдава ограничаването на съдебното им обжалване. Факт е, и това личи от мотивите на внесения през 2011 г. законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата и станалите в Народното събрание разисквания, че тенденцията е да се въведат по-тежки санкции, вкл. глоби, към нарушителите на правилата за движението по пътищата предвид особената опасност на пътнотранспортните произшествия. При това положение въвеждането на високи по размер глоби не може да не рефлектира върху претендирания минимален размер на глоба, чието налагане по-нататък да се обвърже с обжалването ѝ в съда. Този размер може да изглежда минимален в рамките на цялата система на наказания, налагани за нарушения на правилата за движението по пътищата, но съвсем не е минимален от гледна точка на други обективни критерии, например минимална работна заплата, средна работна заплата и др. Естествено, след като политиката е да се прилагат по-тежки санкции предвид необходимостта да се намали броя на пътнотранспортните произшествия, очевидно минималната по Закона за движението по пътищата глоба се оказва значителна с оглед интереса на нарушителя и следователно въпросът за нейната обжалваемост се усложнява. В резултат, определеният в чл.189, ал.13 ЗДП като минимален размер на глобата, която

не може да обжалва пред съд превишава в пъти границата, която поставя в това отношение общият закон в областта на административното наказване.

Обвързването на съдебната необжалваемост на една глоба с нейния минимален от гледна точка на предвиждания в даден закон размер на глобите, ще доведе до несправедливи резултати – въпреки, че се засяга обективно погледнато значителен имуществен интерес на гражданина, той ще бъде лишен от съдебна защита. И обратно, ако се премине към система на по-ниски глоби, резултатът не би трябвало да се изрази в превръщането на съдебното обжалване в изключение. И в двата случая ще се изправим пред своеобразно степенуване на правото на защита, въпреки че то е както вече бе посочено универсално право. Следователно използването на минималния от гледна точка на даден закон размер на налаганите глоби като критерий за преценка, дали да се допусне или не тяхното съдебно обжалване, е неприемливо. Различни съображения стоят в основата на едното и на другото – размерът на дадена глоба е най-вече функция на нарушението, за което тя се налага, докато въпросът за обжалването е основно процесуален проблем на реализация на правото на защита, с което всички разполагат. В този смисъл се произнася и общият закон, който урежда административното наказване у нас (чл.39 и чл.59 ЗАНН). Според него при маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено със закон, контролният орган може да налага на място глоби от 10 до 50 лв. и допуска глоби по-ниски от 50 лв. да могат да се обжалват пред съд, с изключение на тези до 10 лв. С други думи, ниски по размер глоби, доколкото се налагат за маловажни случаи на административни нарушения, също могат да бъдат атакувани пред съд. Следователно, много по-убедително изглежда като основание да се оправдае евентуалното ограничаване на съдебното обжалване на наложена глоба да бъде нейния нисък размер, преценен от гледна точка на съществуващата обективна представа, че става въпрос за

незначително засягане на интереса на потърпевшия, а не niskия с оглед предвидения в рамките на даден закон размер на глобите.

Малозначителността като основание за недопустимост на съдебната защита отскоро бе изрично установена и в Конвенцията за защита на човешките права и основните свободи. Член 35, § 3, (b) КЗПЧОС предвижда, че индивидуална жалба може да не бъде допусната за разглеждане на основание, че причинените вреди са незначителни, но наред с други условия поставя и изискването жалбата да е била разгледана от национален съд. Очевидно Конвенцията не отстъпва от позицията, че маловажността на нарушението и размерът на санкцията, могат да имат някакво значение за елиминирането на достъпа до съд, когато става въпрос за основни права и по-специално за правото на защита. Още повече забраната по чл.189, ал.13 ЗДП е уредена по начин, който въобще не се интересува от това има ли в резултат на извършеното административно нарушение вреди и какъв е техния размер.

Според Конституционния съд все пак niskият размер на наложено административно наказание «глоба» не би следвало сам по себе си да оправдае отпадането на възможността нарушителят по дадено пътно-транспортно произшествие да атакува наложеното му административно наказание пред съд. То не може да се обоснове от гледна точка на правата на засегнатия. В някои представени по делото становищата възприетото в чл.189, ал.13 ЗДП решение, се оправдава преди всичко със съображения за целесъобразност – повишаване събираемостта на глобите, облекчаване на администрацията или разтоварване на съда. Подобни доводи обаче нямат същата тежест, както гарантирането на основно право, каквото е правото на защита при разрешаването на правен спор. Евентуалното ограничаване на правото на съдебно обжалване, което е познато в гражданско-процесуалното и административно-процесуалното обжалване единствено прегражда пътя към определена инстанция, но не го изключва поначало.

Друго обяснение, според което чрез нормата на чл.189, ал.13 ЗДП се дава обща предварителна оценка, че обжалването ще се използва в противоречие с неговото предназначение, също е неприемливо. Механизмът за противодействие от страна на закона срещу подобни прояви би трябвало да се разположи в контекста на принципа за неотменимостта на основните права (чл. 57 от Конституцията). Важна е целта на правото на защита и тя не може да бъде преформулирана в зависимост от размера на глобата.

Според Конституционния съд допустимостта на съдебното обжалване трябва да се обсъжда най-вече на плоскостта на основното право на защита. Затова и само съображения, свързани с правото на защита като основно права на гражданите могат да бъдат от значение в тази посока и по-специално нарушителят да не оспорва извършеното нарушение и да е готов да плати на място налаганата глоба. Щом стане това, производството се смята за изпълнено. Ако тези обстоятелства обаче не са на лице, например гражданинът възразява, ще трябва да бъде развито цялото производство по административно наказване, съдебната защита не може да му бъде отказвана. Ниският размер на налаганата глоба от своя страна, доколкото по категоричен и недвусмислен начин предполага тези условия и не изисква издаване на наказателно постановление, може да бъде основание законът изрично да установи необорима презумпция и така да допусне отпадане на възможността да се сезира административен орган, който да произнесе административното наказание и да не се издава наказателно постановление. Ограничаването на достъпа до съд в тези хипотези ще може да се разглежда като подразбиращо се, доколкото не засяга самата му същност или не се опира на свободно изразена воля. Обратното, да се обвързва отпадането на съдебния контрол единствено в зависимост от преценката на законодателя за нисък с оглед регулираните от него отношения размер на глобата, е недопустимо.

В някои от становищата по делото се повдига един интересен въпрос – когато констатирането на конкретно нарушение е установено с техническо средство без да присъства контролен орган, дали този факт сам по себе си го прави безспорно и оттук ненужно да бъде сезиран по-нататък съда? Проблемът със записването на гражданите е доста сложен и многопластов и излиза извън рамките на настоящото дело, но предвид позоваването на този аргумент в някои от становищата следва да се подчертае, че няма задължителна зависимост между двете. Поставянето на технически средства, които автоматично да записват административни нарушения трябва да се извършва по определена процедура и с оглед спазването на определени изисквания (арг. чл.32, ал.2 от Конституцията). Никой не може да лиши гражданин от правото му да оспорва спазването на тези изисквания, щом са нарушени негови права или засегнати законни интереси или пък въобще да оспори тяхната достоверност. Затова възможността да се сезира съда винаги трябва да присъства. Техническите средства за запис биха могли да създават висока степен на достоверност и да бъдат важно доказателствено средство и оттук да минимализират нагласата за оспорване, но не може да се приема за абсолютно, че те са безспорни. В тази връзка не би следвало да бъде приет и доводът, че наказателното постановление просто възпроизвежда съдържанието на записа от съответното техническо средство и затова няма смисъл да бъде обжалвано пред съд. Тук се поставя вече въпросът въобще за отпадане възможността за обжалване на наказателно постановление, което е недопустимо. По начало идеята, че техническото средство за запис поради своето естество и автоматично действие прави ненужно съдебното обжалване не може да бъде подкрепена. Става въпрос за доказателствено средство и не би трябвало да има пречки то да се оспорва в съда. Гражданинът е този, който трябва да реши, как да постъпи, а не законът да

40

решава вместо него, дори омекотявайки проблем като предварително фиксира някакъв размер на глоба, който приема за минимален.

В заключение, да се допусне елиминиране или редуциране на съдържанието на основни права или на тяхното упражняване по съображения за целесъобразност е недопустимо защото нарушава принципа за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и внася промени в баланса между изпълнителната и съдебната власт (чл.8 от Конституцията), без да има някаква опора в основния закон. Единствено само съображения, които пряко се отнасят към правото на защита, могат да бъдат използвани за да се въведат някакви диференциации в правния му режим.

По изложените съображения на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

### Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен чл.189, ал.13 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр.20 от 5 март 1999 г., посл. изм., ДВ, бр.19 от 8 юни 2011 г.).

Председател:  
-

Членове: