



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-6/ 20-07-2021

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к. д. № 7 от 2021 г.

На Ваш № 126 КД/20.05.2021 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 20 май 2021 г., постановено по конституционно дело № 7/2021 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движението на пътищата (ЗДвП) и § 63 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ЗАвП), като противоречащи на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и ал. 3 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В подкрепа на твърдяното противоречие вносителят на искането излага съображения, че оспорените разпоредби ограничават правото на собственост, регламентирано в чл. 17, ал. 1 от Конституцията на Република България, което е обект на защита и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи - Първи допълнителен протокол и включва защита на всички видове собственост - частната собственост на гражданите и юридическите лица, както и защита на частната и публична собственост на общините и държавата.

Според вносителя, предвид факта, че след влизане в сила на разпоредбата на чл. 143, ал. 1, изр. второ от ЗДвП, физическите лица не могат да регистрират на свое име

цитираните видове моторни превозни средства, същите са ограничени в правото си да придобиват занапред моторни превозни средства от посочените категории, а това означава, че няма да могат да ги владеят, ползват и да се разпореджат с тях. Ограничени са и физическите лица, които към момента на влизане в сила на нормата са собственици на такива моторни превозни средства и за тях остава възможността да ги прехвърлят на юридическо лице, едноличен търговец или физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин, тъй като след 31 декември 2021 г. регистрацията им ще бъде служебно прекратена. Омбудсманът намира, че оспорените разпоредби, като ограничават правото на частна собственост и вече придобити права, не предвиждат пропорционално средство за постигане на заявените цели в мотивите към законопроекта.

Като мотиви се изтъкват трайната практика на Конституционния съд и изложените съображения в Решение № 5 от 18 април 1996 г. по к. д. от 1995 г., Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г. и решение № 13 от 13 октомври 2012 г. по к. д. № 6 от 2012 г., в които се защитава неприкосновеността на частната собственост и свободната стопанска инициатива.

На следващо място в искането се навеждат доводи за поддържаното от вносителя твърдение за противоречие на чл. 143, ал. 1, предл. второ на ЗДвП с основното конституционно право на наследяване, закрепено в чл. 17, ал. 1 и чл. 57, ал. 1 от Основния закон. Излагат се съображения, че в хипотезите на смърт на едноличен търговец и на физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин, ако неговите наследници не са регистрирани като такива, на основание на оспорената разпоредба не би следвало да могат да придобият по наследство и съответно да регистрират на свое име моторно превозно средство от изброените категории, а разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от Основния закон предвижда правото на собственост и наследяване да са неотменими.

Като аргументи се изтъква трайната практика на Съда (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; Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г. и много други) по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел.

На трето място се изтъкват също съображения на оспорваните разпоредби за противоречие и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България с оглед обстоятелството, че ограничаването на вече придобити права противоречи на основния принцип на правната сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения.

С вх. № 175 КД от 15.04.2021 г. вносителят на искането е направил уточнение към основното искане, че навсякъде в текста чл. 143, ал. 1, изр. 2 и § 63 от ПЗР към ЗДвП следва

да се разбира като чл. 143, ал. 1, изр. 2 от ЗДвП и § 63 от ПЗР към ЗАВП (обн. ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.).

I. По допустимостта на искането:

Конституционният съд е допуснал искането от омбудсмана на Република България, тъй като е направено от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България и има изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд форма и реквизити.

II. По съществуването на искането:

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

1. Относно установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби с разпоредбата на чл. 17, ал. 1 и ал. 3, във връзка с чл. 57, ал. 1 от Конституцията на Република България:

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 от 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 установено 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 (Решение № 17/1999 г. по к. д. № 14/1999 г.; 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, основанийето е закрепено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел (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 № 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 оспорените разпоредби следва да бъде с оглед тяхната пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел.

С оглед на гореизложеното считаме, че в този смисъл следва да се разгледат и тълкуват двете оспорени разпоредби.

1.1. Първата оспорена разпоредба на чл. 143, ал. 1 от ЗДвП се намира в глава трета „Пътни превозни средства“, която урежда изискванията на закона за допускане на превозните средства на пазара, регистрацията или пускането в употреба.

Разпоредбата предвижда, че: „Пътно превозно средство се регистрира на името на неговия **собственик по поставения от производителя идентификационен номер на превозното средство. Моторни превозни средства (МПС) от категория М2, М3 и N3, както и превозни средства със специално предназначение с изключение на къмпинг-автомобили, къмпинг-ремаркета, бронирани автомобили и превозни средства, достъпни за инвалидни колички, се регистрират само от юридическо лице, едноличен търговец или от физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители.**”

Изречение 2 от разпоредбата на чл. 143, ал. 1 ЗДвП е създадено със Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ЗАвП)(обн. ДВ, бр. 60/2020 г.). Видно от мотивите към проект на ЗИД на ЗАвП, внесен от МС в 44-то Народно събрание (рег. № 002-01-2), една от основните цели на законопроекта е намаляване на превозвачите, които не отговарят на условията за установяване, т. нар. „пощенски кутии“. Сочи се, че „във връзка със зачестилите случаи на констатирани от контролните органи на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ на превозвачи, неотговарящи на условията за установяване, съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския Парламент на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач и за отмяна на Директива 96/26/ЕО на Съвета относно лицата, които отговарят на изискванията за добра репутация и професионална компетентност (Регламент (ЕО) № 1071/2009) със законопроекта се предлага въвеждане на допълнителни изисквания към превозвачите с оглед на упражняване на по - ефективен контрол върху превозвачите, които притежават лиценз за извършване на превоз на пътници или товари на територията на Република България или лиценз на Общността за извършване на международен превоз на пътници или товари, и за ограничаване на фиктивната регистрация на превозвачи.

Съгласно трайната практика на КС, правото на частна собственост е основно право на гражданите, а Конституцията закрила собствеността в широкия смисъл на думата. Такава закрила тя предоставя на вземанията и на вещните права на собствениците им, като част от тяхната собственост.

Правото на частна собственост върху една вещь съдържа три основни правомощия на собственика - да владее, да ползва и да се разпорежда със собствеността си (Решение № 7/2001 г. по к.д № 1 /2001 г.). Както неведнъж вече Конституционният съд се е произнасял, правото на частна собственост по чл.17, ал. 3 от Конституцията включва имущественото право на

вземане и възможността за неговото събиране (Решение № 19/1993г. по к.д. № 11/1993г.; решение № 17/1999 г. по к.д. № 14/1999 г.; Решение № 2/2000г. по к.д. № 2/2000г. и др.). Правото на ползване е ограничено вещно право, което се урежда от чл. 59 от Закона за собствеността. То е едно имуществено благо за неговия притежател, имуществено право. В този широк смисъл, разбирано като имущество, то е част от патримониума на своя титуляр, негова собственост. По своя характер то е абсолютно право, но във всички случаи правото на ползване е парично оценимо. Това определя и неговата най-тясна връзка с правото на собственост (Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.).

С оглед на изложеното може да се направи извод, че уредбата на чл. 143, ал. 1, изр. второ води до ограничаване на правото на собственост, ограничавайки правото на ползване на МПС от категории М2, М3 и N3 според тяхното предназначение от техните собственици в качеството им на физически лица, които не са регистрирани като юридическо лице, едноличен търговец или като земеделски стопанин.

Както бе посочено по-горе в текста, правото на частна собственост върху една вещ съдържа три основни правомощия на собственика - да владее, да ползва и да се разпорежда със собствеността си.

Като вид пътно превозно средство МПС се регистрира на името на неговия собственик (чл. 143, ал. 1, изр. 1 от ЗДвП). Всяка промяна в собственика на МПС се заявява за регистрация. Съгласно чл. 140, ал. 1 от ЗДвП по пътищата, отворени за обществено ползване, се допускат само моторни превозни средства и ремаркета, които са регистрирани. Съгласно чл. 143, ал. 5, т. 5 от ЗДвП МПС, чиято собственост не е изяснена, не подлежат на регистрация. Може да се заключи, че правото на собственост е необходимо условие за регистрация на МПС. От друга страна, регистрацията на МПС е нужна, за да бъде пълноценно реализирано правото на собственост - да бъде владяно и ползвано, да бъде прехвърляно конкретното МПС.

Следователно регистрацията по ЗДвП е предпоставка за владението, ползването и разпореждането с МПС. Тя е основната предпоставка за допускането на моторното превозно средство до движение по пътищата, отворени за обществено ползване.

С оглед на изложеното може да се направи извод, че уредбата на чл. 143, ал. 1, изр. второ води и до ограничаване на правото на собственост, ограничавайки правото на разпореждане с МПС от категории М2, М3 и N3 от техните собственици в качеството им на физически лица, които не са регистрирани като юридическо лице, едноличен търговец или като земеделски стопанин.

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.). Всяко законово ограничение трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на определена категория обществен интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г.).

Поставената в мотивите към законопроекта цел – въвеждането на мерки срещу нерегламентирания превоз на пътници, може да бъде постигната чрез съответен контрол, а не чрез ограничаване на упражняването на основни конституционни права посредством въвеждане на забрана за придобиване на определен вид моторни превозни средства от всички физически лица, които не са регистрирани като юридическо лице, едноличен търговец или като земеделски стопанин.

1.2. Втората оспорена разпоредба се намира в § 63 от ПЗР на ЗАвтП и е създадена със Закон за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (обн. ДВ бр. 60/2020 г. в сила от 7 юли 2020 г.)

Съгласно цитираната разпоредба „На моторни превозни средства от категория М2, М3 и N3, както и специални превозни средства, с изключение на къмпинг-автомобилите, къмпинг-ремаркетата, бронирани автомобили и превозни средства, достъпни за инвалидни колички, които не са регистрирани от юридическо лице, едноличен търговец или от физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители, служебно се прекратява регистрацията след 31 декември 2021 г.“.

Съгласно чл. 143, ал. 6 ЗДвП, прекратяване на регистрацията на регистрирано пътно превозно средство се извършва с отбелязване в свидетелството за регистрация въз основа на писмено заявление от собственика и предоставяне на табелите с регистрационните номера. Със заявлението собственикът на пътното превозно средство представя документи, че то е прието за разкомплектуване, или декларация за съхраняването му в частен имот по образец, утвърден със заповед на министъра на околната среда и водите и съгласуван с министъра на вътрешните работи. В чл. 143, ал. 9- 15 ЗДвП са уредени случаите на служебно прекратяване на регистрацията, но липсва уредба за служебно прекратяване в случаите по чл. 143, ал. 1, изр. 2. Тълкуването на разпоредбата по аналогия предполага служебно прекратяване чрез отбелязване в автоматизираната информационна система, предоставяне на табелите с регистрационните номера и невалидност на талона, като на практика няма правна пречка собственикът на превозното средство да го съхранява и да продължи да бъде негов собственик.

Лицето няма да загуби собствеността върху превозното средство, но няма да може да го ползва според предназначението му и освен ако не се регистрира като юридическо лице, едноличен търговец или земеделски стопанин.

С оглед на гореизложеното основателно е твърдението на вносителя, че са ограничени и физическите лица, които към момента на влизане в сила на нормата са собственици на такива моторни превозни средства и за да ги ползват за тях остава възможността да ги прехвърлят на юридическо лице, едноличен търговец или физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин, тъй като след 31 декември 2021 г. регистрацията им ще бъде служебно прекратена.

Видно е, че в случая се касае за ограничаване на правото на ползване от едно физическо лице на МПС от категории М2, М3 и N3 според тяхното предназначение, което от своя страна води и до ограничаване на правото на собственост.

II. Относно установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България:

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Основния закон, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд многократно е имал възможността да се произнесе относно принципа на правовата държава, неговия смисъл и съдържание. В Решение № 10/2009г. по к. д. №12/2009г., Конституционният съд е приел, че „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба.“ (Решение № 5/2000г. по к. д. № 4/2000г., Решение №9/1994г. по к.д. № 11/1994г.). В Решение № 8 /2012 г. по к. д. № 16/ 2011 г. съдът тълкува, 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., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). За да съответства на принципа на правова 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. № 16/2011г. 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. Държавните органи може да правят промени в определена материя, за да приведат правната уредба в съответствие с променящите се условия в съответната обществена сфера. Когато с нормативната промяна се преследва легитимна цел, за постигането на която са предвидени разумно обосновани средства, преценката за правилността на такова решение е изцяло на компетентния държавен орган. **Введените законови ограничения следва да са необходимо и ефективно средство за постигане на легитимната цел, 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 оглед на гореизложеното може да се заключи, че е основателно искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движението на пътищата (ЗДвП) и § 63 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ЗАвП).

С УВАЖЕНИЕ,

ПРОФ. Д-р **ВЯЧЕСЛАВ ОИЛОВ**
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

