



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Държавна агенция „Безопасност на
движението по пътищата“



11.3.2024 г.

X ДАБДП 01-142-1/11.03.20...

документ,
регистриран от:
Signed by: DESISLAVA ALEKSANDROVA ANGELOVA

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 144 К11
Дата 12.03.24г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

**от Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ към
Министерския съвет на Република България по конституционно дело № 5 за 2024 г.**

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

С определение на Конституционния съд от 13 февруари 2024 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 5 за 2024 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“.

В искането на омбудсмана се твърди, че с оспорената разпоредба е въведено неоправдано и несъразмерно ограничение за възстановяване на броя на контролните точки за отчет на извършваните от водачите на моторни превозни средства (МПС) нарушения, което превръща тези водачи в закононарушители и по този начин се накърнява възможността им да упражнят свои конституционно закрепени права. Поддържа се още, че поради неprecизност на текста и непропорционалност на така наложеното ограничение, е нарушен принципът на правовата

държава и че изплащането на наложените глоби, тълкувано като отказ от обжалване би накърнило и правото на защита.

Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ към Министерския съвет на Република България счита, че разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“, не противоречи на Конституцията на Република България, във връзка с което излагаме следните съображения:

Съображения по същество:

Съгласно чл. 157 от Закона за движението по пътищата, при издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство (СУМПС) притежателят му получава определен брой контролни точки за отчет на извършваните нарушения. Информация за контролните точки за отчет на извършваните нарушения се съхранява в националния регистър за водачите и техните нарушения и наказания по чл. 165, ал. 1, т. 6 от закона. Водач, на когото са отнети всички контролни точки, губи придобитата правоспособност и е длъжен да върне свидетелството за управление в съответната служба на Министерството на вътрешните работи, като възстановяването на правоспособността става по реда на чл. 157, ал. 5 – чрез правото отново да бъде допуснато до изпит пред съответните органи за придобиване на такава правоспособност, но не по-рано от 6 месеца от датата, на която е върнато свидетелството, което от друга страна определя този институт като механизъм за коригиране на противоправно поведението на водачите на МПС. В този смисъл некоректно е твърдението в изложението на омбудсмана, че с обжалваната разпоредба се засягат правата на **гражданите, които искат да повишат квалификацията си или да попълнят свои пропуски, заради които им са отнети контролни точки, тъй като са лишени от възможност да преминат изискваното допълнително обучение, което автоматично ги превръща в закононарушители.** Най-напред тези лица **вече са нарушители два пъти** - веднъж на правилата за движение по пътищата, и след това на задължението, заложено в Конституцията на Република България и в Закона за движението по пътищата да плащат глобите, наложени им с влязъл в сила акт. Освен това не може да се твърди, че тези лица **искат да повишат квалификацията си и да попълнят пропуски**, заради които са им отнети контролни точки, тъй като това е наложено от държавата обучение, което ако не беше желанието им да възстановят контролни точки те не биха преминали. Също така тези точки се отнемат не заради пропуски, установени при провеждане на теоретична проверка на знанията (каквато вече е била извършена при придобиване на СУМПС и е било установено достатъчно познание), а за нарушение, установено при реално участие в движението по пътищата, което най-често се дължи на съзнателно нарушаване на правилата. Съгласно чл. 4 от Наредба № 1з-2539 от 17.12.2012 г. за определяне максималния размер на контролните точки, условията и реда за отнемането и възстановяването им, списъка на нарушенията, при

извършването на които от наличните контролни точки на водача, извършил нарушението, се отнемат точки съобразно допуснатото нарушение, както и условията и реда за издаване на разрешение за провеждане на допълнително обучение (Наредба № Из-2539 от 17.12.2012г.), допълнителното обучение на водачите на МПС за частично възстановяване броя на контролните точки се извършва по учебна документация, утвърдена от министъра на образованието и науката и министъра на вътрешните работи. В утвърден със заповеди на министъра на образование (рег. № 0313-05/26.03.2003 г. на МОН) и министъра на вътрешните работи (рег. № I-2443/18.02.2003 г. на МВР) Стандарт за допълнителното обучение, като глобална цел на това обучение е определено обучаваният водач да актуализира и допълни знанията си за безопасно управление на МПС, **за да осъзнае тяхното значение за предпазване от конфликтни ситуации и пътнотранспортни произшествия.**

На следващо място на допълнително обучение подлежат **само** лица, които са извършили нарушение, установено с влязъл в сила акт. Още в чл. 1 от Закона за нарушенията и наказанията, като една от целите на този закон е определено осигуряването на необходимите гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите. Заради това на държавата са дадени инструменти и механизми да налага наказания и да изпълнява наложените наказания. Глобата като наказание има санкционна характеристика – да квалифицира определено поведение като противоправно и обществено опасно, и икономическа характеристика – да определи паричен еквивалент на степента на тази обществена опасност и чрез икономическата репресия да се въздейства върху поведението на водачите. Неплащането на наложената глоба от санкционирания водач, означава че наказанието не е изпълнило предупредителната, възпитателна и превантивна функция спрямо него. Поради това държавата има легитимното право да задейства механизми за защита правата и законните интереси на останалите граждани и обществото.

Освен това следва да се отбележи, че допълнителното обучение за възстановяване на контролни точки не е задължително. Законодателят е регламентирал две възможности за възстановяване на контролни точки:

- чрез частично увеличаване с 1/3 от максималния брой точки след преминато допълнително обучение, но не повече от веднъж за срок от 1 година, при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи;

- служебно, след изтичане на две години, считано от датата, на която е влязло в сила последното наказателно постановление, с което на водача са отнети контролни точки.

Следователно преценката е на водача, извършил нарушения, довели до отнемане на контролни точки, коя от двете възможности да избере, **като втората възможност не е обвързана с заплащане на наложените с влязъл сила акт глоби.** В основата на втората хипотеза е презумпцията, че ако в период от две години водачът не е допуснал нарушение, възпитателния ефект на административното наказание е постигнат и държавата няма легитимен

интерес повече да го принуждава да търпи неблагоприятни последици. Ако обаче водачът избере първата възможност, при която няма основание да се счита, че се е поправил, напълно основателно е държавата да потърси друг механизъм за постигане ефекта на наказанието, като постави условие да са изпълнени относимите публично-правни задължения. Държавата изисква заплащане на глобите от нарушителите на правилата за движението по пътищата не за да събира пари, а за да създаде условия и гаранции за опазване живота и здравето на гражданите - също конституционно закрепена ценност. Премахването на това изискване е изцяло в интерес на нарушителите, които не желаят да изпълнят задължението си да изтърпят наложеното наказание за противоправното им поведение, но желаят да заплатят определена сума пари на частни субекти, провеждащи допълнително обучение.

Неоснователно омбудсманът твърди също, че процесната разпоредба не уточнявала кои са съответните платежни инструменти. На основание чл. 8, ал. 5 от Наредба № 3 от 18 април 2018 г. за условията и реда за откриване на платежни сметки, за изпълнение на платежни операции и за използване на платежни инструменти, подуправителят, ръководещ управление "Банково" на БНБ, е определил примерни формуляри-образци на документите, с които се разпорежда или се дава съгласие за изпълнение на платежните операции.

Освен това омбудсманът добавя, че липсата на яснота относно платежните документи създава опасност от административен произвол и субективно приложение на нормата. Подобно твърдение недопустимо презюмира недоброръчно поведение на служителите на Министерството на вътрешните работи. Дори в практиката да има случаи на неправомерно поведение при изпълнение на служебни задължения, същото би могло да бъде обект на проверка в рамките на дисциплинарно производство, но не и основание за прогласяване на противоконституционност на определени законови разпоредби.

Относно твърдението за противоречие на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България:

Република България е правова държава и като такава следва да защити правата на всички нейни граждани – както водачи на МПС, като и на останалите участници в движението по пътищата. Гражданите трябва да разбират особеното значение на правата и това, че тези права пораждат задължения за тях и институциите. За разлика от правата, задълженията удовлетворяват обществения и държавен интерес и чрез тях интересите на гражданите и на обществото като цяло. Следователно държавата е правова не само когато удовлетворява правата и личния интерес на отделния индивид, но най-вече когато гарантира правата на гражданите като цяло и намира обществения баланс между личния и обществения интерес. В тази връзка не би могло да се сподели разбирането на омбудсмана, че са ограничени основни

конституционни права на гражданите, с което се цели да се принудят длъжниците да платят наложените глоби и че това води до фактическо санкциониране на гражданите. Обжалваната разпоредба по никакъв начин на принуждава да се плати глобата, наложена за извършено административно нарушение с влязъл в сила акт, тъй като притежаването на СУМПС и управлението на автомобил не е задължително и гражданите не са ограничени от придвижване по друг начин. Конституцията гарантира правото на свободно придвижване, но Конституцията не задължава държавата да осигурява предпоставки това придвижване да става с личен автомобил и в качеството на водач. Следва също да се отчита обстоятелството, че на допълнително обучение за възстановяване на контролни точки подлежат водачи, които многократно са нарушавали правилата за движението по пътищата или са извършили сериозно нарушение, и по този начин са поставяли на риск обществения интерес. По този начин предвиденото ограничение е временно – до заплащане на глобата и целят защита на друг по-висш интерес - опазване живота и здравето на други хора. Налице винаги е също и другата възможност, която законът дава – да не се заплаща наложената глоба, а водачът просто да изчака 2 години, през които ако не е извършил друго нарушение, контролните му точки да бъдат възстановени служебно.

Не би могло да се приеме и разбирането, че е налице двойна санкция, тъй като отнемането на контролни точки не е наказание, а метод за отчитане поведението на водачите и когато този отчет индикира рисково поведение, държавата предприема превантивни мерки с цел опазване живота и здравето на всички участници в движението, включително на този водач. Недопустимо е към държавата да се предявяват претенции да не предприема мерки за санкциониране на извършени нарушения, да не предприема мерки каквито е намерила за ефективни за стимулиране изпълнението на законово установени задължения от гражданите, и в същото време да се изисква държавата да осигурява всички гаранции за упражняване правата на тези граждани, които са извършили нарушение и не са си изпълнили задълженията си. Водеща максима в правото е, че “никой не може да черпи права от неправомерното си поведение“, т. е. ако гражданин иска да упражни конституционно защитените права, той трябва да бъде готов да изпълни конституционно установени задължения. Върховенството на закона зависи от готовността на членовете на обществото да действат законосъобразно. Задължението за плащане на установени със закон, законосъобразно наложени глоби с влязъл в сила акт, е конституционно закрепено (чл. 60), а чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи дава право на държавите да приемат такива закони, които счита за необходими, за да се гарантира плащането на данъци и други постъпления и глоби.

Относно твърдението за противоречие на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190,

ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“ с чл. 17, ал. 1-3 от Конституцията на Република България:

Конституцията задължава и обвързва държава при приемане на законите да се съобразява с прокламираната неприкосновеност на частната собственост и да не приема норми, които я нарушават. Видно от конституционната уредба, правото на собственост не е сред правата, които не могат да бъдат ограничавани на посочените основания, респ. могат да бъдат ограничавани само на изрично посочените или произтичащи от Конституцията основания, което обуславя извода, че неговата „неприкосновеност“ в никакъв случай не може да се абсолютизира. В този смисъл Решение № 14 от 2021 г. по конституционно дело № 14 от 2020 г. изрично посочва, че „конституционно прогласената неприкосновеност на частната собственост не изключва обаче правната възможност за нейното ограничаване“.

В Решение № 15 от 2001 г. по конституционно дело № 2 от 2001 г., Конституционният съд също приема, че принципът на чл. 17, ал. 1 не изключва правната възможност за ограничаване на частната собственост и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети, закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността. Като такива безспорно може да бъдат определени опазване на здравето и живота на гражданите. Освен това следва да се напомни, че всяко право има определени граници, в които то може да бъде упражнено. Тези граници съгласно чл. 57, ал. 2 от основния закон се определят от правата и законните интереси на останалите правни субекти, чието засягане конституционната норма не допуска.

В свое Решение № 2 от 2000 г. по конституционно дело № 2 от 2000 г, Конституционният съд излага съображения, че следва да се разграничи позитивното задължение на държавата да създаде "ефективна възможност" за упражняване на правото на частна собственост (чл. 17, ал. 1 от Конституцията) от негативното ѝ задължение да се въздържа от накръняването на това право (чл. 17, ал. 3 от Конституцията). Задължението на държавата да създава условия за ефективно упражняване на частната собственост няма приоритет пред други нейни конституционни задължения, в случая - пред задължението да опази живота и здравето на гражданите.

Трудно за коментиране е твърдението на омбудсмана, че целта на наложеното ограничение е единствено да се осигуряват приходи в бюджета и то без да е изяснено дали те са дължими и дали не представляват повторно платени глоби, т.е. било налице хипотезата на неоснователно обогатяване. За всяко извършено плащане към държавния бюджет, плащачът получава съответния документ, без значение дали това плащане е направено в рамките на срока за доброволно изпълнение или в резултат на предприети действия от публичен изпълнител. Ангажимент на всеки плащач е да докаже факти, от които черпи права и по този начин изпълнение на задължението.

Единствената цел на всички законово установени механизми за въздействие върху поведението на участниците в движението по пътищата е да се намалят пътнотранспортните произшествия. Щетите, които държавата и обществото понасят като цяло от „войната по пътищата“ са многократно по-големи от несъбраните глоби, и се измерват не само в пари, а в човешки животи, в трайно увредени хора, в човешки съдби.

Относно твърдението за противоречие на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“ с чл. 56 от Конституцията на Република България:

Според омбудсмана изискването за заплащането на наложена глоба се третира като отказ от обжалване, което било в противоречие с конституционно установеното право на защита. Съгласно чл. 3, ал. 1 от Наредба № Из-2539 от 17.12.2012 г., контролни точки се отнемат **само въз основа на влязло в сила наказателно постановление**. Това означава, че на лицето, извършило нарушение са му били предоставени всички предвидени в закона възможности за правна защита. В допълнение административно-наказващият орган е задължен в наказателното постановление да отбелязва броят на отнетите и броят на оставащите контролни точки (чл. 3, ал. 2 от Наредба № Из-2539 от 17.12.2012 г.). Смесът на това задължение е водачите на МПС да са напълно наясно с отчетността и по този начин да съобразяват поведението си на пътя.

Относно твърдението за противоречие на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“ с чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България:

Неоснователно е и твърдението, изложено в жалбата, че посоченото ограничение се осъществява по отношение на лица, чието поведение не засяга конституционно признати в чл. 35, ал. 1, изречение второ ценности - защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

Единствената легална дефиниция на понятието „национална сигурност“ в българското законодателство е посочена в Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. Съгласно чл. 2 от него *„Национална сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се*

развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

С Решение на Народното събрание на Република България от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г., е приета Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, в която са очертани националните интереси, като на първо място като жизненоважен интерес е дефинирано гарантиране на правата, свободите, сигурността, здравето и благосъстоянието на гражданина, обществото и държавата. В Раздел „Вътрешна среда и сигурност“ като елемент на националната сигурност е отбелязано, че има основание да се говори за „война по пътищата“ - загиват стотици, ранените са хиляди и се нанасят значителни финансови и материални щети“. В този смисъл безспорно обществените отношения, свързани с безопасността на движението по пътищата са част от националната сигурност, пряко застрашават народното здраве и като такива са легитимна цел за ограничаване права на гражданите, с оглед защита на по-висша цел.

Предвид изложените съображение считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 11, т. 1 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 05.03.1999г., посл. изм., ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.) в частта „при условие, че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи“ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

11.3.2024 г.

X

Signed by: Malina Valentinova Kroumova

МАЛИНА КРУМОВА

Председател

на Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“