



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№. 01.03-84  
.....  
..... 28.08 ..... 2020 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№. 303 Кад  
Дата 31 Август 2020г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 11 за 2020 г., одобрено с Решение № .....**602**..... на Министерския съвет от 2020 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Бойко Борисов)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 303.КД  
Дата 31 Август 2020 г.

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България  
по конституционно дело № 11 за 2020 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 30 юли 2020 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2020 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от Закона за движението по пътищата.

В искането на омбудсмана се твърди, че разпоредбите на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) противоречат на чл. 35, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като с атакуваните законови разпоредби се нарушава основното конституционно право на гражданите на свободно придвижване по територията на страната, правото на напускане на нейните предели, правото на личен живот и се нарушават конституционни принципи, като принципа на правовата държава. Твърди се, че в оспорваните разпоредби това право е ограничено извън изчерпателно посочените конституционни основания – за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

В допълнение към искането си омбудсманът твърди противоречие на оспорените разпоредби с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, като излага аргументи, че цитираните законови текстове ограничават недопустимо правото на собственост и неоснователно и непропорционално лишават гражданите от възможността да ползват притежавани от тях моторни превозни средства.

С определението на Конституционния съд от 30 юли 2020 г. се допуска за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП поради противоречие на чл. 35, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, но не и допълнителното искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Въпреки това Министерският съвет излага съображения по всички твърдения на омбудсмана.

Министерският съвет счита, че разпоредбите на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП не противоречат на Конституцията, във връзка с което излага следните съображения:

**Относно твърдението за противоречие на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП с чл. 35, ал. 1 във връзка с чл. 57, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията:**

Правото на свободно придвижване и напускане пределите на страната е основно конституционно право на гражданите по глава втора от Конституцията. Условно основните конституционни права на гражданите могат да бъдат разделени в няколко групи: абсолютни права на гражданите, които не могат да се ограничават при никакви условия; права на гражданите, които могат да бъдат ограничавани само при условията на чл. 57, ал. 3 от Конституцията – при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение; права на гражданите, основанията за чието ограничаване са посочени пряко в Конституцията, и права на гражданите, които могат да се ограничават на основания, определени в закон, но по конституционна делегация.

Водещ конституционен принцип в уредбата на основните права на гражданите е принципът на тяхната неотменяемост, но той няма абсолютен характер и при определени условия самата Конституция допуска ограничаване на някои права.

При обсъждане конституционносъобразността на законови разпоредби, допускащи ограничение на основни права на гражданите, следва да се преценява дали по допустим от Конституцията начин е намерен балансът между следните основни конституционни принципи:

принципа по чл. 57, ал. 1 за неотменяемост на основните конституционни права на гражданите;

принципа по чл. 57, ал. 2 за недопускане злоупотреба с основните конституционни права или упражняването им по начин, който да накърнява права или законни интереси на други;

общия конституционен принцип за защита на обществения интерес.

Допустимо е ограничаване на някои основни конституционни права на гражданите, при положение че е намерен такъв баланс между посочените принципи, който не нарушава Конституцията. Законодателната целесъобразност е в конституционно допустими рамки тогава, когато ограничаването на правото е съразмерно, пропорционално на защитавания интерес. Съразмерност е налице, ако не се надхвърля степента на допустимо ограничение на правото с оглед значимостта на защитавания интерес, ако няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите.

С атакуваните разпоредби на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДВП се предвижда възможността за налагане на принудителни административни мерки (ПАМ) временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство (МРС) на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане - до заплащане на дължимата глоба, и временно спиране от движение на пътно превозно средство на собственик, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно

заплащане - до заплащане на дължимата глоба. Изводът за противоречие или не на цитираните разпоредби с чл. 35, ал. 1 от Конституцията и за това, дали те ограничават правото на свободно придвижване и напускане на територията на страната се обуславя от отговорите на въпросите дали и доколко предвидените ПАМ ограничават правата по чл. 35, ал. 1 от Конституцията и ако ги засягат дали това засягане е допустимо и конституционносъобразно. С налагането на принудителната мярка по чл. 171, т. 1, буква „д“ от ЗДвП се ограничават временно правото на гражданите, които не са заплатили доброволно наложената им глоба да управляват моторно превозно средство. Това обаче не означава непременно и абсолютно ограничаване на правото им на свободно придвижване на територията на страната и напускането на пределите ѝ, доколкото не се ограничават правото на придвижване по и чрез всякакви други начини и средства – чрез обществения транспорт, с превозни средства, управлявани от други лица, и др. С мярката по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП временно се ограничават възможността да бъде управлявано моторно превозно средство от неговия собственик до заплащане на наложената му глоба, но това ограничение отново не засяга правото му на придвижване и напускане на страната по и чрез другите начини и средства.

Наложените ограничения са допустими и конституционно-съобразни, защото тяхното предназначение е да осигурят безопасността на движението по пътищата и да опазят живота и здравето на хората в условията на увеличаващ се травматизъм в страната вследствие на пътнотранспортни произшествия. Чрез ограничаване на възможността да се управлява моторно превозно средство от лице, извършило нарушение на правилата за движение по пътищата и допуснало или създавало условия за настъпване на пътнотранспортно произшествие, се постига превенция и опазване на живота и здравето на останалите граждани. Ограниченията са конституционно допустими защото са балансирани и съразмерни, пропорционални на защитавания интерес. Предвидените ограничения са временни и не са необосновани спрямо защитата на друга основна ценност, каквато е опазването на живота и здравето на другите хора.

Не могат да бъдат споделени съображенията на омбудсмана, че в основата на оспорените законови текстове е икономическият интерес за събиране на публичните вземания на държавата от неплатени глоби. Целта на предвидените ПАМ е дефинирана ясно в чл. 171 от ЗДвП и тя е осигуряване на безопасността на движението по пътищата и преустановяване на административните нарушения. Глобата като вид административно наказание има две основни характеристики. Първата е санкционираща – да определи дадено поведение като противоправно, неприемливо и обществено опасно и подлежащо на административно наказване. Другата е икономическа - да определи размер в парично изражение на степента на обществена опасност на дадено противоправно поведение и чрез средствата на икономическата репресия да стимулира и принуди нарушителите да се въздържат от извършване на определено административно нарушение или да ги санкционира за вече извършено такова. С отнемането на свидетелството за правоуправление на моторно превозно средство на водач поради неплатена глоба се отнема възможността му да извърши друго нарушение на правилата за движение по пътищата. По този начин се постига генералната превенция по отношение на този водач. Безспорно по този начин санкционираните водачи се стимулират да заплатят дължимите от тях глоби, тъй като интереса им от необедняване чрез заплащането им се противопоставя на този да управляват МПС. Това обаче е следствие от наложената ПАМ и не е нейна основна цел. Необходимостта от засилени и ефективни мерки по отношение на водачи, на които са наложени глоби за извършени нарушения на ЗДвП, е още по-сериозна в случаите, когато са налице повече от едно или множество наложени и неплатени глоби. В тези случаи е налице системност по отношение на нарушаването на правилата за движение по пътищата и незаплащането на дължимите глоби позволява на определени водачи да продължават да управляват МПС и да извършват или да създават предпоставки за настъпване на пътнотранспортни произшествия. Неплащането на дължимата глоба от санкционирания водач означава, че по отношение на него тя не е изпълнила санкциониращата ѝ и предупредително-възпираща функции.

Същият ефект се постига и с налагането на принудителната административна мярка по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП – временно спиране от движение на пътно превозно средство до заплащане на дължимата глоба от собственика му. Тази мярка е неразривно свързана и произтича от мярката по чл. 171, т. 1, буква „д“ от ЗДвП. Целта ѝ е отново за да опази живота и здравето на останалите участници в движението, да отнеме възможността лице с отнето свидетелство за управление на МПС да продължи да го управлява поради това, че същото не е спряно от движение, и да застрашава живота и здравето на хората.

Дори и да се приеме изводът, че с оспорените норми се ограничава правото на свободно движение и напускане на територията на страната, който не споделяме, то това ограничение е частично, само по отношение на МПС, управлявано от лице с неплатени глоби, и е допустимо и обосновано.

В Решение № 2 от 2011 г. по конституционно дело № 2/2011 г. Конституционният съд приема, че правото на гражданите, прокламирано в чл. 35, ал. 1 от Конституцията свободно да напускат пределите на страната, е неотменимо, без да е абсолютно. В цитираното решение КС излага съображения за допустимостта на ограничаване на посочено право въобще, които с още по-голяма сила важат за частично ограничаване на това право, както е в случая. Съдът приема още, че ограниченията на правото на свободно напускане на страната въобще са допустими от гледна точка на предназначението им да защитават правата и свободите на други граждани. Тези ограничения са допустими и в случаите по чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП, защото предназначението им е да защитават живота и здравето на другите граждани от увреждания вследствие на настъпили пътнотранспортни произшествия.

В Решение № 2 от 2011 г. КС приема още, че неизпълнението на публично задължение към държавата или общините в една или друга степен подкопава икономическите основи на социалната държава и създава риск за надлежното, своевременното предоставяне на плащанията и услугите, необходими за реализиране на конституционно установените основни права, като правото на обществено осигуряване и

социално подпомагане, правото на здравно осигуряване и безплатно ползване на медицинско обслужване, правото на образование, правото на здравословна и благоприятна околна среда и др. На тази плоскост и в съответствие с мотивите на конституционните съдии считаме, че дори и да се възприемат доводите на омбудсмана, че оспорените норми от ЗДвП целят събирането на наложените от държавата глоби (което отново не споделяме), то наложените ограничения са допустими и имат легитимна цел по чл. 35, ал. 1, изречение второ от Конституцията.

Плащането на изискуеми публични задължения е задължение на всеки гражданин, което е императивно уредено в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, установено е в интерес на фиска, свързано е с цялостната бюджетна и финансова политика на държавата и затова пряко засяга интересите на обществото и извършването на дейностите от публичен интерес, засягащи националната сигурност. При определянето и организирането на фискалната политика държавата следва да установи такъв ред, който да осигури събирането на публичните вземания. Правото на държавите членки да приемат такива закони, които сметат за необходими, за да се гарантира плащането на данъци или други постъпления и глоби, е признато и в чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Правото на свободно придвижване на гражданите на Европейския съюз на територията на държавите членки, уредено в чл. 21, § 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз, също подлежи на ограничения. Това право се упражнява при спазване на ограниченията и условията, предвидени в договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване.

Не могат да бъдат споделени и съображенията на омбудсмана относно Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държави членки. Член 27 от тази директива предвижда ограничения от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Както директивата, така и практиката на Европейския съд изискват налагането на забраната



да има законна цел, да е спазен принципът на пропорционалността, т.е. да не се надхвърля необходимото за постигане на целта и съображенията да не са свързани само с обща превенция. Тези изисквания са спазени в ЗДвП и затова няма противоречие между правото на Европейския съюз и българското законодателство.

Действително, както посочва в искането си омбудсмана, е възможно да възникнат случаи, когато гражданите не са били уведомени за издадените наказателни постановления и същите се считат връчени по реда на чл. 58, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания. В тези случаи обаче невръчването лично на нарушителя на издаденото наказателно постановление се дължи на обстоятелства, които произтичат от него – не е намерен на посочен от него адрес или адресът му е неизвестен. Позоваването на собствено неправомерно поведение не е основание за черпене на права, а още по-малко би могло да бъде аргумент за противоконституционност на оспорените текстове.

**Относно твърдението за противоречие на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП с чл. 32, ал. 1 от Конституцията:**

В чл. 32, ал. 1 от Конституцията е постулирано неотменимото право на гражданите на неприкосновеност на личния живот. Това право обаче не означава абсолютизиране на забраната за засягане на личния живот на гражданите. С правилото на изречение второ на цитираната законова разпоредба е гарантирано правото на гражданите на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния им живот и срещу посегателство върху тяхната чест, достойнство и добро име. Тоест допустимо е засягане на личния живот на гражданите, стига то да е законно, както е в случая.

Отнемането на свидетелството за управление на МПС и спиране от движение на пътни превозни средства, уредено в чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП, не засяга пряко личния живот на гражданите, доколкото не ограничава правото им на свободно придвижване въобще. Дори и да има такова засягане, то е законно и се отнася само до придвижване с лично управляван от тях автомобил. Законността на това засягане е гарантирана чрез предвидения в чл. 172, ал. 5 от ЗДвП съдебен контрол върху заповедите за налагане на посочените ПАМ.

**Относно твърдението за противоречие на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от ЗДвП с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, изложени в допълнението към искането на омбудсмана:**

Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са в глава първа на Основния закон - „Основни начала“. По този начин защитата на правото на собственост е въздигната във върховен принцип и неотменимо право. Конституционните гаранции за защита на частната собственост обаче не означават, че правото на собственост и неговите елементи - владение, ползване и разпореждане, не могат да бъдат засягани или ограничавани изцяло или частично. Конституционсъобразността на налагането на ограничения на собствеността се споделя в практиката на Конституционния съд. Така например, в решение № 15 от 2001 г. по конституционно дело № 3/2001 г. съдът приема, че конституционният принцип за неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаване на частната собственост и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Изводът се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този принцип Конституцията допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети, закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността. Безспорно един от тези приоритети е опазването на живота и здравето на населението и предотвратяване на пътнотранспортните произшествия, особено тези с тежки последици.

В свое Решение № 2 от 2000 г. по конституционно дело № 2/2000 г. КС 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 накърняването 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.

Ограничаването на ползването на моторното превозно средство при налагане на ПАМ по чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП установява допустимо и балансирано ограничаване на правото на собственост, насочено към постигане на едно по-висше благо, каквото е опазването на живота и здравето на хората.

Режимът на съсобственост върху движимите вещи, каквито са моторните превозни средства, предвижда (в чл. 31, ал. 1 от Закона за собствеността) задължение на съсобственика да си служи с общата вещь съобразно нейното предназначение и по начин да не пречи на другите съсобственици да си служат с нея според правата им. Чрез извършване на административно нарушение на правилата за движение по пътищата съсобственикът нарушава това свое задължение по отношение на останалите съсобственици. В този случаи законът им гарантира правото на съдебна защита срещу това нарушаване. При наличието на тази гаранция не може да се приеме, че подобно засягане на правата на невиновния съсобственик е аргумент за противоконституционност на чл. 171, т. 2, буква „к“ от ЗДвП.

Предвид изложените съображения смятаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ от Закона за движението по пътищата е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**

