



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 289
Дата 28.06.2021

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Румен Радев

Президент на Република България

по конституционно дело № 7 от 2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 20.05.2021 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 7 от 2021 г. Производството е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движение по пътищата (Обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 23 от 19.03.2021 г.) и § 63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.). В това си качество изразявам следното становище:

Съгласно чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движение по пътищата (ЗДВП) моторни превозни средства 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. На моторни превозни средства (МПС) 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. (§ 63 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози, обн. ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.).

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. По аргумент от 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.

В практиката си Конституционният съд (КС) нееднократно е аргументирал особеното значение на основното право на собственост. Смисълът от извеждането му в основните начала е да се подчертае, че посредством него се гарантира свободата на човешкия индивид и възможността му да поеме отговорност за собствения си живот (Решение № 6 на КС от 2014 по к.г. 7/2014 г.). В този смисъл неприкосновеността на собствеността е условие за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2, пр. 2 от Конституцията). Конституционната защитимост на основното право на собственост включва и проявлението му като субективно право, съдържащо правомощията владение, ползване, разпореждане на вещи (Решение на КС № 8 от 1995 по к.г. 12/1995 г.). В практиката си по прилагане на чл. 1 от Протокол 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи Съдът в Страсбург извежда идентични гаранции на правото на собственост, в смисъл че държавите следва да гарантират необезпокоявано реализиране на собствеността, че лишаването от притежания следва да е при определени условия, и че контролирането на собствеността трябва да е в общ интерес (*Sporrong and Lönnroth v Sweden*).

До преди влизане в сила на допълнението на чл. 143, ал. 1 от ЗДВП (в сила от 07.07.2020 г.) въпросните превозни средства могат да бъдат регистрирани от собственици, които са физически и юридически лица, независимо дали са в положение, което им дава право да осъществяват търговска дейност или дейност като регистриран земеделски стопанин. Законодателството не поставя регистрацията на МПС в зависимост от правноорганизационната форма на собственика. Не е спорно по делото, че оспорваните разпоредби създават ограничение за собствениците на определен вид превозни средства. Като го признават, вносителите на законопроекта аргументират ограничението в контекста на общата цел на Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози — ограничаване на нерегламентираните превози. В Мотивите се приема, че възможността за регистрация на превозни средства от категории М2, М3 и Н3 на физически лица е предпоставка за извършване на нерегламентирани превози в сивия сектор. Отправната точка на вносителя е, че

тези превозни средства се използват за постигането на търговска цел (Мотиви към Законопроект 002-01-02/8.01.2020).

Безспорна е обществената значимост на посочената от Вносителите цел да бъдат ограничени злоупотребите с обществени превози. Особено в настоящите условия, тези негативни явления допълнително затрудняват икономическото развитие и инвестициите, допринасят за прехосването на значителни обществени ресурси, и така в крайна сметка ерозират доверието в държавата. Въведените условия относно регистрацията за определени видове МПС обаче, са неефективен подход към постигането на тази цел. Поради това считам тези ограничения и за противоконституционни поради следните съображения:

Критериите за ограничение на дадено основно право имат различно конституционно изражение. Както самото конституционно право на собственост, така и ограниченията му нямат абсолютен характер. За правата КС подчертава, че ограниченията трябва да са съразмерни на обстоятелствата (Решение № 15 на КС от 2020 г.), че те не следва да противоречат на принципа на пропорционалността (Решение № 20 на КС от 1998 г.) и че съразмерността на ограниченията следва да се основава на прагматичен подход, фокусиран в реалния живот, а не по формални критерии (Решение № 8 на КС от 2019 г.). В случая следва да бъдат претеглени засягането на собствеността на определени физически лица и необходимостта от по-ефективен контрол върху осъществяваните обществени превози. Както бе посочено, регистрацията по ЗДВП е предпоставка за владението, ползването и разпореждането на МПС. Дали то ще бъде ползвано за регламентиран превоз на пътници и товари, зависи от много други условия. Извършването на обществен превоз на пътници или товари е поставено при условията на определен лицензионен режим, регламентиран в европейското законодателство, в Закона за автомобилните превози и подзаконовите актове по прилагането му. Може да се предположи, че цел на тази форма на административен контрол е да регулира осъществяването на определена стопанска дейност, да ограничи определени обществени рискове, свързани с живота и здравето на пътниците, с безопасността на движението, с финансовата стабилност на превозвачите и т.н. Българското и европейското законодателство допускат осъществяването на регламентиран превоз на пътници и товари както със собствени, така и с взети под наем или на лизинг автомобили (в този смисъл чл. 9, ал. 1, т. 4 от Наредба № 33 на министъра на транспорта от 3 ноември 1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България). Ограничаването на регистрацията по ЗДВП до определени лица не прави превозите, които биха осъществявали тези лица, регламентиранни. Юридически лица, еднoлични търговци и земеделски стопанин също биха могли да упражняват търговска дейност в нарушение на Закона за автомобилните превози. От друга страна нерегламентирани пътнически или товарни превози са възможни и с МПС категория М1, за която законодателят не предвижда ограничения относно регистрацията.

Гаранцията срещу нерегламентирания превоз на пътници и товари е именно лицензионният режим съгласно ЗАП и ефективното упражняване на контролните правомощия на компетентните органи чрез налагането на административно-наказателните санкции, предвидени в закона (Справка на заместник-министъра на правосъдието, изх. № 04-10-95/19 за съответствието на проекта с КЗПЧОС).

Със смесването на различни по социалното си предназначение и правни последици регистрационни режими законодателят на практика се отдалечава от заявената легитимна цел да бъдат прекратени незаконните практики свързани с обществените превози. Условието превозвачите да бъдат търговци е изискване за получаване на лиценз за автомобилен превоз. То е с оглед спецификите на дейността, която тези субекти ще извършват. Регистрацията по ЗДВП на тези МПС съвсем не дава това право. Вярно е, че категоризирането на МПС има връзка с целите на тяхното ползване. Това обаче съвсем не означава, че ползването на определени категории МПС е за търговски цели, а друга за нетърговски. Поставянето на изискването за определени категории субекти да регистрират определени моторни превозни средства е откъд основанието на самия регистрационен режим. По аргумент от чл. 1 от ЗДВП регистрацията на МПС е форма на реализация на изискванията към пътните превозни средства за участие в движението по тези пътища. Въведените ограничения надхвърлят това предназначение. Всяка регулация, надхвърляща социалната си потребност, противоречи на логиката на основните права, като автономна сфера на индивида срещу държавата (Решение № 2 на КС от 2002 г.; Решение № 8 на КС от 2019 г.). Мерките със сигурност причиняват утежнение за частните субекти. Разгледани като средство към цел, те определено не са подходящи в сравнение с други възможни, като например подобряване на ефективността на контрола по Закона автомобилните превози. Предвид това разпоредбата на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движение по пътищата е неоправдана и не съответства на чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

При осъществяване на функциите си измежду различните титуляри на власт, държавата е конституционно задължена да създава условия за свободно развитие на човека. Така Конституцията залага развитието на личността не само за себе си, а заедно и в рамките на гражданското общество (арг. чл. 4, ал.2 от КРБ). На този принцип са подчинени както правата, така и съдържащите се в тях ограничения. В тази връзка неприкосновеността на правото на собственост се разбира от Конституционния съд като ангажимент на държавата да съдейства за реализиране на естественния стремеж на гражданите към материален просперитет, към увеличаване на тяхното имущество в условията на пазарна икономика (Решение № 13 на КС от 2012 г.). С приетите ограничения е създадена абсолютна забрана за притежание на определените категории МПС от физически лица, когато последните не са търговци или регистрирани земеделски стопани. Безспорно осъществяването на търговска дейност или на дейност като регистриран земеделски стопанин са форми на свободна стопанска инициатива по смисъла на чл.

19, ал. 1 от Конституцията, но те не са единствените (Решение № 19 на КС от 1993 г.). Физически лица като субекти на правото също следва да имат достъп до тази конституционна ценност на собствено основание. Този достъп може да бъде ограничаван, но с оглед на легитимна цел от конституционен порядък (Решение № 6 на КС от 1997 г.). Законодателството регламентира упражняването на свободна професия, предоставянето на работна сила, грижа за семейството и роднини. Стъпвайки на здравия разум може да се приеме, че в действителността са възможни редица хипотези, в които ползването, притежаването и разпореждането с въпросните категории МПС може да бъде за постигането на нетърговски, но законно позволени цели. Създадените утежнения в регистрацията на МПС не съответстват на същността на правото на собственост на физическите лица. Тези ограничения влизат в противоречие с конституционните рамки за гарантиране от страна на държавата на свободно развитие на личността и свободна стопанска инициатива. Ето защо считам разпоредбата на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Закона за движение по пътищата за противоречаща с чл. 17, ал. 1 и 3 във връзка с чл. 4, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Като проявление на забраната на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от ЗДВП, противоконституционно е въведеното от законодателя „служебно“ прекратяване на регистрациите на тези категории МПС след 31 декември 2021 г. (§ 63 от ЗИД от Закона за автомобилните превози (ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.). Доколкото собствениците на такива превозни средства не отговарят на условията на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от ЗДВП, те ще бъдат принудени да ги прехвърлят на едноличен търговец, юридическо лице или земеделски производител. След 31 декември 2021 г., по силата на § 63 от ЗИД ЗАП, тези собственици биха изпитали затруднения да се разпоредят с притежаваното от тях МПС, защото то ще е изгубило регистрацията си. На практика законодателят натовазва собствениците на такива автомобили да прехвърлят собствеността им до 31.12.2021 г., което логично предвид голямото търсене е възможно да бъде при неизгодни за прехвърлителя условия. Тези движими вещи няма да могат да бъдат придобити и по наследство от физически лица извън определените от закона три категории субекти. Видно от приложената частична предварителна оценка на въздействието, мярката ще обхване 11 054 физически лица, собственици на превозни средства от категориите М2, М3 и N3, чиито регистрации ще бъдат служебно прекратени след 31.12.2021 г.

Сигурността, предвидимостта и стабилността на законодателството са проявления на принципа на правовата държава. Обществените отношения, подпадащи се на трайна уредба, изискват последователно и предвидимо законодателно регулиране (Решение № 3 на КС от 2008 г.). Засегнати са широка група собственици на МПС, които към момента на придобиването на превозните си средства са могли да се ползват в пълен обем от правото си на собственост, което ех lege е ограничено и ще бъде ограничено. В този смисъл считам § 63 от ЗИД от

Законa за автомобилните превози във връзка с чл. 143, ал. 1, изр. 2 от ЗДВП противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения намирам за основателно искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 143, ал. 1, изр. 2 от Законa за движение по пътищата (Обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 23 от 19.03.2021 г.) и § 63 от Преходните и заключителните разпоредби към Законa за изменение и допълнение на Законa за автомобилните превози (ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.).

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ