

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 89 КЛ
Дата 18.03.21г.

**СТАНОВИЩЕ НА
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к. д. № 11/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 30 юли 2020 г. Конституционният съд с определение по к. д. № 11/2020 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 60 от 7.07.2020 г.). Със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 11/2020 г. в едномесечен срок.

Конституционно дело № 11/2020 г. е образувано на 15.07.2020 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 60 от 7.07.2020 г.).

Изложените от вносителя основания за противоконституционност на оспорените разпоредби, допуснати от Конституционния съд за разглеждане по същество, са противоречие на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП с разпоредбите на чл. 35, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията). Според омбудсмана с атакуваните законови разпоредби се нарушават основни права на гражданите, сред които на първо място прокламираното в чл. 35, ал. 1 от Основния закон право на свободно придвижване по територията на страната, правото на напускане на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



нейните предели, правото на личен живот наред с нарушаването и на конституционни принципи, като принципа на неотменимост на основни права и принципа на правовата държава.

В искането се поддържа, че в основата на законовите текстове е икономически интерес за събиране на вземания на държавата (неплатени глоби), който обаче не оправдава засягането на основни конституционни права, каквито са свободното придвижване и напускането на пределите на страната, регламентирани в чл. 35 от Конституцията. Омбудсманът поддържа, че посочените права могат да бъдат ограничавани само със закон за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Събирането на неплатени глоби на границата и обвързването на тяхното плащане с правото да напуснеш пределите на страната според вносителя е неприемливо и не оправдава ограничаването на правата, предвидени в конституционната разпоредба. Сезирацията субект заключава, че финансовият интерес на държавата не е сред възможните основания за ограничаване на посочените конституционни права на гражданите.

Омбудсманът излага, че с временното отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство (МПС) на водач, не на основание тежко нарушение, а на основание неплатена глоба, на практика същият се лишава от възможността законосъобразно да управлява автомобил и съответно се стига до нарушаване на правото му свободно да се придвижва по територията на страната, а според установената в последно време практика на Министерството на вътрешните работи (МВР) – и да напуска нейните предели. Според вносителя още по-сериозно се засягат правата на свободно придвижване и напускане на страната с временното спиране от движение на МПС и неплатената глоба не може да бъде основание за това.

Сезирацията субект поддържа, че в хипотезите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП, макар и временно, отнемането на свидетелството за управление и спирането от движение на МПС на основание неплатена глоба, не биха могли да се свържат с обективна необходимост да бъдат защитени животът, здравето и благосъстоянието на обществото като цяло, а единствено имат предназначение да доведат до по-бързо и ефективно удовлетворяване на определен имуществен интерес, за което всъщност законодателят е предвидил специална процедура (по Данъчно-

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



осигурителния процесуален кодекс) и специализиран орган (Националната агенция за приходите).

Омбудсманът допълва, че проблемът с прилагането на принудителни административни мерки (ПАМ) за неплатени глоби, с което се засяга във висока степен конституционното право на гражданите на свободно придвижване по територията на страната, допълнително се утежнява с въвеждането на автоматизирана информационна система „Административнонаказателна дейност“ на гранично-контролно пропускателните пунктове на Република България.

На следващо място, вносителят излага, че оспорените разпоредби биха могли да ограничат правото на личен живот по смисъла на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, като изтъква, че то е абсолютно право и не подлежи на ограничения, но дори да се приеме противното, ограниченията следва да са предвидени в закона; да са наложени с ясна правна норма, с предвидимо действие и последици; да преследват легитимна цел, кореспондираща с ясен обществен интерес; средствата за постигане на легитимната цел разумно да балансират между индивидуалното право на личен живот и обществения интерес от ограничаването му. Според омбудсмана оспорените разпоредби категорично не отговарят на тези критерии.

В искането са изложени и съображения за противоречие на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията поради нарушаване на основен принцип на административното право, като се възлагат фискални правомощия на службите за контрол по ЗДвП съобразно тяхната компетентност или на оправомощени от тях длъжностни лица, което според омбудсмана е в колизия с принципа на правовата държава.

В допълнение към искането от 20.07.2020 г. вносителят излага, че разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП противоречи и на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, тъй като с принудителната административна мярка – временно спиране от движение на МПС, на практика собственикът се лишава от възможността да ползва МПС по предназначението му, като се изземва свидетелството за регистрация на превозното средство. Собственикът се лишава от възможността да упражнява в комплект и трите правомощия, съставляващи правото – владение, ползване и разпореждане. Ограничаването на правомощието

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



на собственика на МПС да го ползва по същество намалява обема на правото му на собственост.

Омбудсманът допълва, че за да е спазен принципът за пропорционалност, ограничаването на някое от правата на гражданите трябва да е минимално необходимото за постигането на преследвана легитимна цел. И ако в хипотезата на чл. 171, т. 2, б. „к“ са ограничени правата на собственика на МПС, без същият да е нарушител, то засягането определено е прекомерно, когато става въпрос за автомобили, които са съсобствени или в режим на съпругеска имуществена общност. В тези случаи, трети лица, които не носят отговорност за действията на другия съсобственик, на практика също ще бъдат лишени от възможността да ползват съсобствената вещ според предназначението ѝ и засягането на правото им на собственост е дори без връзка с наложена, но неплатена глоба.

I. Становище по допустимостта на искането

Пленумът на ВАС намира, че искането е допустимо – направено е от легитимиран да сезира Конституционния съд орган – омбудсмана на Република България, съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията, с него се оспорва конституционносъобразност на законови разпоредби, с които според него се засягат конституционни права на гражданите – правото на свободно придвижване на територията на страната и правото на напускане на нейните предели (чл. 35, ал. 1 от Конституцията), правото на личен живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията), принципа на неотменимост на основните права на гражданите (чл. 57, ал. 1 от Конституцията), принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията).

Предмет на делото са оспорените от омбудсмана разпоредби относно тяхната конституционносъобразност на основания, свързани с нарушаване на права и свободи на гражданите, съгласно изискването на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Извън предмета на делото остават основанията, които не са непосредствено свързани със защитата на правата и свободите на гражданите.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



В тази връзка следва да бъде посочено, че съгласно Решение № 11 от 03.07.2018 г. по к. д. № 8/2018 г. независимо от развитите от омбудсмана съображения, Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционностъобразността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е ограничен с основанията за несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход според Конституционния съд би довел до разширяване на изрично стеснените от Основния закон правомощия на сезиращия субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд, без да са ограничени в допустимите основания за това.

По този предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Искането е подадено след обнародването на оспорените разпоредби при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС. Искането съдържа изискуемите от чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 (ПОДКС) реквизити.

Следва да бъде посочено още, че в мотивите на искането омбудсманът се позовава и на правото на Европейския съюз (ЕС), по-специално намира, че оспорените разпоредби на ЗДвП: нарушават чл. 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), според който всеки гражданин на ЕС има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване; са в противоречие с Решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 04.10.2012 г. по дело С-249/11 (Христо Бянков), в което, тълкувайки Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г., СЕС приема, че допустимите основания за ограничаване на движението на граждани на ЕС и техните

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



семейства в границите на Съюза могат да бъдат обусловени само със съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, но не и с такива, обслужващи икономически цели; нарушават Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г.; противоречат на чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС, съгласно който гражданите на Съюза имат право на „добро управление“. В мотивите на допълнението към искането са изложени съображения за несъответствие на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП с Конвенция за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) – Първи допълнителен протокол.

Съгласно трайната практика на Конституционния съд (Определение № 2 от 12 април 2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г., Определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к. д. № 14/2010 г., Определение № 1 от 21.02.2019 г. по к. д. № 1/2019 г. и др.) правомощията на омбудсмана, съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 3, са ограничени до възможността да прави искане само по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията – за установяване противоконституционност на закон, но не и за съответствие с международните договори, по които Република България е страна.

Омбудсманът не е орган, който е създаден и регламентиран на конституционно равнище от учредителната власт при приемане на Конституцията. Той е включен в кръга на субектите, които имат право на инициатива за сезиране на Конституционния съд, със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 2006 г.), когато е приета третата поправка. С направеното конституционно допълнение съгласно разпоредбите на чл. 91а и новата ал. 3 на чл. 150 от Конституцията институцията на омбудсмана е закрепена на конституционно ниво. В изпълнение на задълженията си, възложени му от чл. 91а, ал. 2 от Конституцията, законодателят е уредил правомощията на омбудсмана в Закона за омбудсмана (ЗО).

В сравнение с останалите субекти, посочени в чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които разполагат с обща компетентност да инициират производство пред Конституционния съд, правомощията на омбудсмана, съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 3, са ограничени до възможността да прави искане само по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията – за установяване противоконституционност на закон. Другите актове на Народното събрание, както и актовете на президента,

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



са изключени от предмета на оспорване от омбудсмана (в този смисъл и Определение № 1 от 9.02.2010 г. по к. д. № 19 от 2009 г.). С разпоредбата на чл. 150, ал. 3 е въведено и допълнително ограничение, като предмет на проверката за конституционносъобразност може да бъде само този закон, който нарушава конституционни разпоредби, чийто предмет са уредбата и защитата на правата и свободите на гражданите. За всички останали случаи на възможна противоконституционност на закон или друг акт на НС, както и за необходимост от тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, или за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, омбудсманът, съгласно чл. 91а, ал. 2 ЗО, като застъпник на правата и свободите на гражданите, разполага с възможност да уведомява органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които извършват преценка за наличие на основанията по чл. 149, ал. 1 от Конституцията и вземат решение за сезиране на Конституционния съд – аргумент и от чл. 19, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 2 ЗО.

Пленумът на ВАС намира, че изложените от вносителя основания за несъответствие с международни договори, по които България е страна, с първичното и вторичното право на ЕС, с Хартата на основните права на ЕС и с решенията на СЕС, излизат извън правомощията на сезиращия субект по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

От друга страна, 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 № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г., 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 (ЕСПЧ) по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение № 2 от 1998 г. по к. д. № 15 от 1997 г.).

Пленумът на ВАС, като взе предвид, че с искането се оспорва закон, с който според сезиращия субект се нарушават основни права на гражданите, най-общо формулирани като право на личен живот, право на свободно придвижване по територията на страната, право на напускане на нейните предели и право на собственост – чл. 32, ал. 1 и чл. 35, ал. 1,

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, които същевременно са обект на защита и от редица международноправни актове, по които България е страна – Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права, Хартата на основните права на Европейския съюз, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Първи допълнителен протокол), и с оглед идентичния/сходния характер и съдържание на тези права в тяхната регламентация на конституционно ниво и в текстовете на посочените международни актове, последните два от които представляващи и част от европейското законодателство, по отношение на оспорените разпоредби на ЗДвП, ще следва да обсъжда и тези международноправни норми в светлината на прогласените от тях принципи и стандарти наред с практиката по тяхното прилагане. Този подход е възприет в практиката на Конституционния съд (вж. Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г. по искане на омбудсмана, в него Конституционния съд се позовава и на: Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г., Решение № 1 от 1998 г. по к.д. № 17 от 1997 г., Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г., Решение № 4 от 2006 г. по к.д. № 11 от 2005 г., Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19 от 2010 г., Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г., Решение № 3 от 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г., раздел V, т. 7). От значение по настоящото дело, включително и с оглед позоваването от сезирация субект на релевантната правна уредба на ЕС, както и на КЗПЧОС, е отчитането на ключови в материята на разглежданите основни права разбирания, поддържани и в юриспруденцията на СЕС и ЕСПЧ.

Предвид изложеното, следва да се отчита, както международните договори, по които България е страна, така и релевантните източници на правото на Съюза – разпоредби от Учредителните договори на ЕС, Хартата на основните права на ЕС и вторичното право на ЕС, както и установените в практиката на СЕС и ЕСПЧ ключови в материята на тези основни права разбирания и понятия при изясняване смисъла и обхвата на оспорените в искането разпоредби от ЗДвП в рамките на необходимото за приемане на становище по настоящото дело.

II. СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



1. Противоречие на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (принцип на правовата държава)

Съгласно конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика относно същността на правовата държава, като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено (в този смисъл са Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.). Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо и ясно, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. В този смисъл е Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г. и др. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията, която е върховен закон и останалите закони не могат да ѝ противоречат. 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 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.).

Съгласно трайната практика на Конституционния съд нормотворчеството в правовата държава изисква законите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона (вж. Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к. д. № 16/2011 г.; Решение № 3 от 6.03.2014 г. по к. д. № 10/2013 г. и др.). Без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане.

Както вече беше посочено, предмет на к. д. № 11/2020 г. са разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП.

Оспорената буква „д“ на т. 1 на чл. 171 ЗДвП предвижда прилагане на ПАМ – временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане – до заплащане на дължимата глоба.

Оспорената буква „к“ на т. 2 на чл. 171 ЗДвП предвижда прилагане на ПАМ – 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.

И в двете хипотези декларираната в чл. 171 ЗДвП от законодателя цел, която преследва прилагането на ПАМ, е „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“ и „преустановяване на административните нарушения“. Предвид, че разпоредбата е част от корпуса на ЗДвП, преустановителният ефект на мярката следва да се отнася до административни нарушения по този закон.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания се определят със закон или указ. Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред (чл. 6 ЗАНН). Административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и да се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани (чл. 12 ЗАНН). Глобата е административно наказание, което се изразява в заплащане на определена парична сума (чл. 15, ал. 1 ЗАНН).

Според Конституционния съд (Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г.) разпоредбите във връзка с административното наказване представляват „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. По общо правило разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



законодателство. Административното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното 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 наказателнопроцесуалното 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 на административното наказване, като в някои случаи то може да бъде дори директно, а в други съответно.

На следващо място глобите по ЗДвП имат за цел не да компенсират причинени вреди, а единствено да накажат нарушителя и да го възпрат да извършва подобни нарушения, което също е доказателство в полза на квалификацията му като „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. Въпреки спецификите на административното наказание „глоба“ в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, които са свързани с осъждане на дееца за извършено престъпление, с органа, 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 превъзпитат и предупредят. Този факт също потвърждава извода, че производството по налагане на административни наказания е наказателно по своето естество производство.

Управляването на МПС от водач, съответно от собственик, с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане, не представлява нито престъпление¹, нито административно нарушение², тъй като не е нарочно определено като такова в закон.

¹ В действителност поведението на някои лица, които умишлено се стремят да осуетят или затруднят изпълнението на публични и частни задължения, може да съдържа и признаците на престъпление от общ характер - вж. чл. 227в - 227е, 255 - 255а, 258, чл. 270, ал. 1 и чл. 296 от Наказателния кодекс, но разпоредбите, предмет на к. д. № 11/2020 г. са приложими относно лице, което не е заплатило в срока за доброволно плащане наложена по ЗДвП глоба и в никакъв случай не се отнасят до някакво престъпно негово поведение.

² Не може да бъде споделено разбиране, според което в случая да е приложима разпоредбата на чл. 185 във връзка с чл. 190, ал. 3 ЗДвП. Такова общо посочване в закона на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Административното нарушение, както вече беше посочено, се характеризира от обективна страна с: деяние (действие или бездействие), противоправност, обществена опасност, насоченост на деянието срещу установения административен ред, наказуемостта и реда, по който се налага наказанието, а от субективна страна това административно нарушение обхваща: вината, мотивите, целите за извършване на нарушението. Поради това в ЗДвП не е предвидено и нарочно административно наказание за това деяние. Предвидено е обаче налагане на принудителни административни мерки.

Съгласно чл. 22 ЗАНН: „За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки.“

Предвидените в оспорените разпоредби - временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и временно спиране от движение на моторно превозно средство на собственик, не представляват принудителни административни мерки по смисъла на чл. 22 ЗАНН. Принудителната административна мярка е предвидена в закона административна принуда за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Тя защитава определена правна норма чрез привеждането в съответствие с диспозицията ѝ на поведението на конкретен правен субект, за който има

административните нарушения „нарушение на този закон и на издадените въз основа на него нормативни актове“ само по себе си противоречи на принципа на правовата държава и на изискването на ЗАНН за законоустановеност на нарушението и характеристиката/елементите на административното нарушение от обективна и субективна страна. Не може да бъде административно нарушение такова общо посочване в закона, че всяко негово нарушаване без посочване на конкретните белези от обективна и субективна страна на деянието, се наказва. Конституционният съд е последователен в своята практика, че яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, да не оставят съмнения относно съдържанието на предоставяни права и свободи, както и на налаганите задължения (Решение № 12/2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Законът трябва да бъде формулиран по такъв начин, че хората да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение. Ако правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото, то тогава законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки. Още повече, че чл. 190, ал. 3 ЗДвП единствено определя срока за доброволно изпълнение, но не би могло да се приеме, че неизпълнението на задължението в срока за доброволно плащане представлява само по себе си административно нарушение по ЗДвП. Всъщност единствената и достатъчна последица от липсата на доброволно плащане е преминаването към принудително изпълнение по реда на ДОПК, поради което не е оправдано наплащането на глобата да е едновременно с това и нарушение по ЗДвП.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



непосредствена опасност да се отклони, отклонява се или се е отклонил от предписаното. В случая, и което е същественото, в ЗДвП липсва правна норма, чиято диспозиция - временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и временно спиране от движение на моторно превозно средство на собственик да защитава, преследвайки посочената в закона принципно легитимна цел, а това е основният и отличителен белег на всяка принудителна административна мярка. Целта на оспорените разпоредби не е „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“, нито „преустановяване на административните нарушения“. Разпоредбите всъщност защитават/обезпечават събираемостта на наложените глоби. Целта на ЗДвП е да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства (чл. 1, ал. 2 ЗДвП), а събираемостта на глобите като публични вземания (чл. 162, ал. 7 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – ДОПК) е предмет на ДОПК – „С този кодекс се уреждат производствата по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и по обезпечаване и събиране на публичните вземания, възложени на органите по приходите и публичните изпълнители.“ (чл. 1 ДОПК).

На първо място неплащането на глобата, наложена като административно наказание по ЗДвП поради извършено административно нарушение по същия закон, не представлява административно нарушение, нито е вредна последица от административно нарушение, на следващо място – предвидените в закона ПАМ не служат за постигане на декларираната в ЗДвП цел (чл. 171, чл. 1, ал. 2 ЗДвП), тъй като неплатената в срока за доброволно заплащане глоба от водач или собственик на МПС сама по себе си не би могла да застраши „безопасността на движението по пътищата“, нито представлява деяние, което е административно нарушение, че да се цели преустановяването му. На това лице вече е било наложено административно наказание – глоба за извършено от него административно нарушение по ЗДвП, чиято цел е била именно да бъде наказан нарушителят и да го възпре да извършва подобни нарушения по ЗДвП. Въпреки това законодателят отново предвижда спрямо него

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



санкция, но в този случай не защото съществува опасност да извърши административно нарушение по ЗДвП, което законодателят иска да предотврати или преустанови или за да предотврати и преустанови вредните последици от извършено административно нарушение, а за да го принуди да заплати наложената му глоба. Неплащането на глобата не е вредна последица на административното нарушение по ЗДвП. В действителност поведението на административнонаказания с глоба, който не я плаща в срока за доброволно изпълнение, е неправомерно. С неизпълнението той се поставя в положението на неизправен длъжник с парично задължение, но той може да търпи само принудително изпълнение върху неговото имущество и доходи по реда на ДОПК или ГПК, когато държавата е присъединен по право взискател. Всяка лична принуда срещу длъжник по парично вземане е недопустима. Както е известно, дори „лихви върху глоби не се дължат“ (чл. 175, ал. 3 ДОПК). Длъжникът всъщност разполага и с права/със защита, уредени в приложимия процесуален закон, като несеквестрируемост, отсрочване и разсрочване на задължението, спиране на изпълнението, опрощаване от органа, установил вземането, и др.

Липсва правна логика в конструкцията, при която неплащане на едно публично задължение да води до отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и до временно спиране от движение на моторно превозно средство на собственик, при това да се твърди, че преследваната цел е „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“. Действително тези принудителни административни мерки са оправдани, но само когато с тях се преследват декларираните в закона цели и когато се прилагат за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения по ЗДвП, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях, но не и като санкция за неплащане на глоба, изразяваща се във временно отнемане на свидетелство за управление и/или спиране от движение на МПС с цел да бъде принудено лицето да изпълни публичното си задължение.

При сравнение на разпоредбата на буква „д“ с останалите хипотези на чл. 171, т. 1 ЗДвП най-ясно проличава разликата в преследваната цел на законната уредба, регламентираща прилагане на ПАМ – временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач. Докато в неоспорените хипотези действителната

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



преследвана от законодателя цел е „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“ и „преустановяване на административните нарушения“, в оспорената разпоредба има сериозно разминаване между декларирана и действителна воля. Водач на МПС, който не отговаря на медицинските или психологическите изисквания (б. „а“), който управлява моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда (б. „б“), който поради незнание е извършил немаловажно нарушение на правилата за движение (б. „в“), който извършва обществен превоз на пътници или товари с превозно средство, което не е включено в списък към лиценз или удостоверение за регистрация (б. „г“), който управлява моторно превозно средство без застраховка "Гражданска отговорност" на автомобилистите (б. „е“), който при управление на моторно превозно средство навлиза след знак, забраняващ влизането на съответното пътно превозно средство при въведена временна забрана за движение извън населените места (б. „ж“) действително представлява опасност за движението по пътищата, като следва да бъде посочено, че всички тези хипотези сами по себе си представляват административните нарушения или предпоставки за извършването им. В тези случаи прилагането на предвидената в чл. 171, т. 1 ЗДвП ПАМ е оправдана и преследва предвидената в закона цел.

Горното се отнася и до разпоредбите на т. 2 на чл. 171 ЗДвП. Във всички тях, с изключение на оспорената разпоредба на буква „к“, е предвидено прилагане на ПАМ – временно спиране от движение на пътно превозно средство, чиято цел е „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“ и „преустановяване на административните нарушения“: когато пътното превозно средство е технически неизправно, включително и когато съдържанието на вредни вещества в изгорелите газове или шумът са над установените норми или конструкцията му е изменена без съответното разрешение (б. „а“); когато пътното превозно средство превозва опасен товар, но не отговаря на изискванията за класа и вида на превозвания товар (б. „б“); на собственик, който няма задължителната застраховка "Гражданска отговорност" на автомобилистите (б. „в“); което е обозначено с опознавателни знаци за извършване на таксиметрови превози, но не е включено в списък към издаден лиценз или издадено удостоверение за регистрация или не отговаря на изискванията, определени в нормативен акт (б. „д“); когато моторното превозно средство е със снети шумозаглушители (б. „е“); на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



собственик, който при управление на моторно превозно средство превиши максимално разрешената скорост в населено място над 50 km/h (б. „л“); на собственик, който допуска, организира или предоставя управлението на моторно превозно средство на лице за участие в нерегламентирани състезания по пътищата, отворени за обществено ползване, или ги ползва за други цели освен в съответствие с тяхното предназначение за превоз на хора и товари (б. „м“). Обективно е невъзможно управляването на моторно превозно средство от собственик с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане, само по себе си да представлява заплахата за безопасността на движението по пътищата.

Още по-голямо недоумение буди разпоредбата на чл. 172, ал. 1, изр. 2 ЗДвП. Съгласно ал. 1 на чл. 172 ЗДвП: „Принудителните административни мерки по чл. 171, т. 1, 2, 2а, 4, т. 5, буква "а", т. 6 и 7 се прилагат с мотивирана заповед от ръководителите на службите за контрол по този закон съобразно тяхната компетентност или от оправомощени от тях длъжностни лица. Заповед за прилагане на принудителна административна мярка по чл. 171, т. 1, буква "д" и т. 2, буква "к" не се издава, ако в срок до два часа от съставянето на акта за установяване на административно нарушение и отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство се заплатят дължимите глоби, като в този случай отнетите документи се връщат на водача, което се отразява в акта за установяване на административното нарушение.“. В цитираната разпоредба е предвидено фактическо отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство без издаване на мотивирана заповед за прилагане на принудителна административна мярка по реда на чл. 172, ал. 1, изр. първо ЗДвП. На следващо място, и което е още по-същественото, изр. 2 на ал. 1 на чл. 172 ЗДвП предполага да е съставен акт за установяване на административно нарушение в хипотезите на чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ ЗДвП, тъй като предвижда: „ако в срок до два часа от съставянето на акта за установяване на административно нарушение“ и „като в този случай отнетите документи се връщат на водача, което се отразява в акта за установяване на административното нарушение“. В същото време в Глава седма „Административнонаказателна отговорност“

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



на ЗДвП не е предвидено такова административно нарушение – управление на МПС с неплатена в срока за доброволно плащане глоба по ЗДвП, и съответно наказание за него³.

Разпоредбата на чл. 172, ал. 1, изр. 2 ЗДвП е неясна, неточна и противоречива. От една страна, разпоредбата предполага издаване на акт за административно нарушение за деяние, което не е нарочно обявено от закона за такова, от друга страна, предвижда фактическо отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство без издаване на мотивирана заповед за прилагане на принудителна административна мярка, като в същото време разпоредбата предвижда двучасовия срок за заплащане на дължимата глоба, броен от едновременното (кумулятивно) съставяне на акта за установяване на административно нарушение и отнемането на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство, в който случай (при заплащане на глобата) не се издава заповед за прилагане на същата ПАМ (която фактически е била приложена), а документите се връщат на лицето.

В заключение и с оглед гореизложеното, да се допусне прилагането на ПАМ в тези случаи (чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ ЗДвП) е недопустимо, защото нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и внася промени в баланса между законодателната и съдебната власт, без да има някаква опора в Основния закон. В правовата държава правните фигури трябва да имат ясно съдържание (Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Макар и определени от законодателя като принудителни административни мерки, прилагани за постигане на посочените в чл. 171 ЗДвП цели, оспорените разпоредби не отговарят на законата (на

³ Съгласно чл. 177, ал. 1, т. 2 ЗДвП наказва се с глоба от 100 до 300 лв. „който управлява моторно превозно средство, без да е правоспособен водач, без да притежава свидетелство за управление, валидно за категорията, към която спада управляваното от него моторно превозно средство, или след като е загубил правоспособност по реда на чл. 157, ал. 4, или след като свидетелството му за управление на моторно превозно средство е временно отнето по реда на чл. 171, т. 1 или 4 или по реда на чл. 69а от Наказателно-процесуалния кодекс, или е обявено за невалидно, тъй като е изгубено, откраднато или повредено;“. Следователно административно нарушение, наказуемо с глоба, е управляването на МПС от водач, след като свидетелството му за управление на моторно превозно средство е временно отнето по реда на чл. 171, т. 1 т.е. след като му е била приложена ПАМ по тези ред, но не и защото управлява МПС с неплатена глоба.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



легалната дефиниция), а и на доктриналната квалификация на понятието принудителна административна мярка. В действителност предвидените мерки представляват държавна принуда и целят чрез засягане/ограничаване/отнемане на основни права на гражданите същите да бъдат принудени да изпълнят публичните си задължения (да заплатят наложените им глоби). Не става ясно и как трябва да се тълкува и прилага разпоредбата на чл. 172, ал. 1, изр. 2 ЗДвП, неоспорена от вносителя, но тясно свързана с разпоредбите, предмет на конституционното дело. Според пленума на ВАС с оспорените разпоредби, законодателят флагрантно е нарушил принципа на правовата държава, а с това недопустимо и в противоречие с изискванията на правната сигурност, предвидимост и стабилност е ограничил конституционно защитени права на гражданите.

На следващо място - следва да бъде анализиран въпросът за пропорционалността (забраната за прекомерност) като елемент на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение (Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1/1996 г.).

По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение № 12 от 1997 г. по к. д. № 6/1997 г., Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Конституционният съд е имал възможност да изясни някои от съществените въпроси, които възникват в практиката, а и в конституционноправната доктрина, във връзка с балансирането на влизашите в конфликт основни права. В Решение № 8 от 2019 г. по к. д.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



№ 4/2019 г. съдът приема, че: „По естеството си балансирането е дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между правата. Това не е дейност по организиране на правила за разрешаване на бъдещи конкретни случаи на напрежение между основните права, подходящи да бъдат универсално прилагани с оглед на една твърда йерархия на интереси и принципи. При балансирането се дава превес на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното – те подлежат на промяна.“

Както беше вече посочено, оспорените законови разпоредби са насочени към обслужване на принудителното изпълнение на публични задължения – глоби по ЗДвП, макар посочената в закона цел да е различна – осигуряване на безопасността на движението по пътищата. В действителност предназначението им е да доведат до по-бързо и ефективно удовлетворяване на определен имуществен интерес, който в повечето случаи по своя обхват и значимост не би могъл да се свърже с обективна необходимост да бъдат защитени други конституционно значими ценности и блага. Дори тази цел да се приеме за легитимна, не е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Оспорените разпоредби не издържат на теста за пропорционалност, тъй като не са най-щадящото, съответно и подходящо средство за постигане на преследваната цел, и надхвърлят необходимото за нейното постигане. Обстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за налагане на предвидените в закона принудителни административни мерки в оспорени от омбудсмана хипотези, които недопустимо ограничават основни права на гражданите - правото на свободно придвижване и правото на собственост.

С оглед на изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че оспорените разпоредби не се вменят в критериите на така очертаната същностна характеристика на правовата държава.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



2. Противоречие на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ ЗДвП с чл. 35, ал. 1 от Конституцията (правото на свободно придвижване по територията на страната и правото на напускане на нейните предели)

Заповедта за прилагане на принудителна административна мярка по чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“, с която временно се отнема свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач или с която временно се спира от движение моторно превозно средство на собственик за неплатени глоби, формално не ограничава правото на свободно придвижване на територията на страната и правото на напускане на нейните предели, но води до фактическо ограничаване на тези права. Особено чувствително правата се ограничават, когато прилагането на принудителните административни мерки в тези случаи се извършва на граничните контролно-пропускателни пунктове на Република България с оглед въведената автоматизирана информационна система „Административнонаказателна дейност“. Подобна мярка може да доведе до изключително тежки последици за съответния водач, което е недопустимо, когато той всъщност не е извършил административно нарушение, за да понася каквито и да било негативи. Неблагоприятните последици ще възникнат не само за водача с неплатени глоби, но ще бъдат засегнати правата и на други лица, с които той пътува, на които не може по никакъв начин да се вмени вина.

Отнемането на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач и спирането от движение моторно превозно средство на собственик за неплатени глоби, освен че са недопустими мерки, водят до произвол, тъй като противоречат на целта на закона и функциите на този тип мерки, водят до заобикаляне на закона и представляват незаконосъобразно фактическо ограничаване на правото на свободно придвижване, което противоречи на Конституцията и на международните стандарти.

Несъмнено оспорените разпоредби ограничават упражняването на основното конституционно право на гражданите свободно да се придвижват и да напускат пределите на страната (чл. 35, ал. 1 от Конституцията). Това право е неотменимо, без да е абсолютно (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията). То може да бъде ограничавано, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията –

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



ограничението да е установено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности, като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Изходът на делото зависи от отговорите на два въпроса: първия – дали поначало законодателната цел, обусловила приемането на оспорените разпоредби, е легитимна от гледната точка на основния закон на страната, и втория – дали въведеното ограничение е наложително, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на визирания от Конституцията резултат в условията на демократичното общество, което балансирано трябва да защитава правата и свободите на всички свои членове.

Макар и да са предвидени в закона, ПАМ за неплатени глоби не отговарят на останалите критерии за законност. На първо място, липсва необходимост от предприемането на такава мярка, тъй като е предвиден подробен законов ред за принудително събиране на неплатени глоби с осигурено право на защита за задълженото лице. Такова право липсва при принуждаването към плащане чрез отнемане на свидетелство за управление или спиране от движение на МПС. На второ място, не може да се говори, че това е мярка, подходяща за приложение в „едно демократично общество“, не се прави нито в интерес на националната или обществената сигурност, нито за поддържане на обществения ред, нито за предотвратяване на престъпления, нито за защита на здравето, морала или правата и свободите на другите. Мярката се прилага единствено с цел събиране на публични държавни вземания, което не е основание за ограничаване правото на свободно придвижване.

Както беше вече посочено, оспорените законови разпоредби са насочени към обслужване на принудителното изпълнение на публични задължения – глоби по ЗДвП. Предназначението им е да доведат до по-бързо и ефективно удовлетворяване на определен имуществен интерес, който в повечето случаи по своя обхват и значимост не би могъл да се свърже с обективна необходимост да бъдат защитени животът, здравето и благосъстоянието на обществото като цяло. Само в изключителни и на практика твърде редки хипотези съвременното изпълнение на едно парично задължение би обусловило преодоляване или предотвратяване на състояние на реална непосредствена опасност за националната сигурност и народното здраве според конституционното съдържание на двете понятия.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Ограниченията по чл. 171, т. 1, „д“ и т. 2 „к“ ЗДвП биха били допустими, ако тяхното предназначение беше да защитават правата и свободите на други граждани. Дори и да не застрашава националната сигурност и народното здраве, неизпълнението на сериозно по размер публично задължение в една или друга степен подкопава икономическите основи на социалната държава, 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. Затова ограниченията по оспорените две законови разпоредби биха имали легитимна цел по смисъла на чл. 35, ал. 1 от Конституцията, ако тя беше посочената в закона и преследвана от законодателя цел, ако оспорените разпоредби държаха сметка и за броя и размера на неплатените глоби. Но дори и в такава хипотези оспорените разпоредби не биха били съобразени с принципа на пропорционалност⁴. Удовлетворяването на надлежно установените публични задължения трябва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно, бързо проведено принудително изпълнение, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на негово секвестрируемо имущество и прехвърлянето му до размера на установеното публично вземане. В действителност поведението на някои лица, които умишлено се стремят да осуетят или затруднят изпълнението на публични задължения, може да съдържа и признаците на престъпление от общ характер, като в тези случаи временното ограничаване на основното право на гражданина свободно да се придвижва и да напуска страната би било адекватно средство – стимул за удовлетворяване на кредитора по публичното вземане. Оспорените разпоредби не правят никакво разграничение между

⁴ Трайна е практиката на Конституционния съд (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 г.; 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.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



длъжник, който при липсата на обективна възможност за незабавно изпълнение на дълга всячески съдейства на органите по изпълнението, и онзи, който с поведението си съзнателно осуетява или забавя удовлетворяването на вземането. Според действащия закон ограничението на основни права задължително се взема по отношение на всеки, който дължи и не изпълнява, и то независимо от броя и размера на неплатените глоби, а от това следва, че когато се налага на лице, което не затруднява изпълнението, или спрямо лице, извършило незначително административно нарушение, има единствено наказателен характер. В последния случай мярката няма да е наложителна за отбрана от опасността, нито би съставлявала подходящо средство за постигане на конституционно оправданата цел. Нещо повече, понякога би могла дори да навреди на изпълнението. Отнемането на свидетелството за управление на моторно превозно средство може да лиши длъжника от трудово възнаграждение, от доходи от извършваната от него стопанска дейност, както и от възможност да се грижи за своето семейство и близки. Спирането от движение на моторното превозно средство надхвърля значително нуждите на принудителното изпълнение върху имуществото на длъжника. То го лишава неоправдано от гарантираната от процесуалните закони възможност да ползва автомобила до извършването на публичната продажба, не е свързано по никакъв начин с органа на принудително изпълнение, който трябва да насрочи и извърши публична продажба в разумен срок, и не на последно място – може да засегне правната сфера на съпруга недлъжник, когато автомобилът е съпругеска имуществена общност, или на съсобственика недлъжник, когато МПС се притежава в условията на съсобственост.

От гореизложеното следва, че оспорените от омбудсмана законови разпоредби, по силата на които чрез принудителна административна мярка автоматично се ограничава основното право на гражданина свободно да се придвижва и да напуска страната, съставлява най-вече неподходящо, но и прекомерно средство за постигане на целта, още повече че поставена от законодателя цел на ЗДвП е и да се улеснява „придвижването“ на участниците в движението по пътищата. Макар оспорените разпоредби да не отнемат правото на свободно придвижване на територията на страната и правото на напускане на нейните предели (предвид другите възможни начини за придвижване), те ограничават

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



свободата на избор/възможност за придвижване, с което затрудняват участниците в движението по пътищата.

Отделно б. „к“, т. 2 на чл. 171 ЗДвП противоречи на принципите на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на още едно основание. Разпоредбата съдържа възможност за налагане на ограничение на основно право по чл. 35, ал. 1 от Конституцията на съсобственика недлъжник/съпруга недлъжник. В тези случаи се санкционира чуждо поведение, като се нарушава принципът на личната отговорност, което е допустимо само по изключение при призната от правото необходимост да се поправят причинени вреди (в този смисъл вж. т. 15 от Решение № 11 по к. д. № 13 от 2010 г.). Както беше вече посочено, административното наказание – глоба, не цели да поправи причинени вреди.

Правото на свободно придвижване е вписано в повечето основни инструменти за правата на човека и има за цел да гарантира свободата на придвижване на хората, включително вън от страната, в която се намират, без необосновани пречки.

Съгласно член 2, параграф 2 и 3 на Протокол 4 КЗПЧОС, всеки е свободен да напусне пределите на всяка държава, включително и на своята, като упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения освен на тези, предвидени и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите (решение от 23.05.2006 г., *Riener v Bulgaria*, по 46343/99; решение от 26.11.2009 г., *Gochev v Bulgaria*, по. 34383/03).

Съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. В своята практика СЕС приема, че ограничение на свободите на движение, закрепени в ДФЕС, представлява всяко национално правило, което е способно да попречи или да направи по-малко привлекателно упражняването на основна свобода, гарантирана от ДФЕС (решение по 30 ноември 1995 г., *Gebhard*, C-55/94, ECLI: EU: C: 1995: 411; решение от 5 юни 2018 г., *Coman*, C-673/16, ECLI: EU: C: 2018: 385). Съдебната практика приема, че като ограничение на свободното

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



движение на хора по чл. 21, параграф 1 ДФЕС се квалифицират създадени от националното право „сериозни неудобства от административен, професионален и частен характер“ (решение от 2 октомври 2003, Garcia Avello, C-148/02, ECLI: EU: C: 2003: 539; решение от 12 май 2011 г., Runevic-Vardyn and Wardyn, C-391/09, ECLI: EU: C: 2011: 3291, т. 76).

Правото на свободно движение, закрепено в чл. 21 ДФЕС, е доразвито в Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (Директива 2004/38).

В съответствие с член 4 „Право на излизане“, параграф 1 от Директива 2003/38, без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държавата членка, за да пътуват до друга държава членка.

Разпоредбата на член 5 „Право на влизане“, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт. От гражданите на Съюза не следва да се изискват входни визи или да се налага равностойно задължение.

В българското законодателство правилата на Директива 2004/38 са транспонирани в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства. Съгласно чл. 4 от този закон гражданин на Европейския съюз влиза и напуска територията на Република България с валидна лична карта или валиден паспорт. В съответствие с чл. 22 от

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



същия закон правото на влизане и правото на пребиваване в Република България на гражданин на Европейския съюз или на член на семейството му може да се ограничава по изключение и на основания, свързани с националната сигурност, обществения ред или общественото здраве.

С оглед на горното и на трайната съдебна практика на Конституционния съд, на Европейския съд по правата на човека и на Съда на Европейския съюз, обстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за възпрепятстване на правото на напускане на страната и правото на свободно придвижване на нейната територия.

3. Противоречие на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП с чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията (правото на собственост)

Правото на собственост съдържа три основни правомощия на собственика – да владее, да ползва и да се разпорежда със собствеността си. Ограничаването на едно от основните правомощия на собственика е по същество намеса и намаляване на обема на това право. С оспорената от омбудсмана разпоредба се ограничава правото на собственика да ползва моторното превозно средство по предназначение, тъй като същото е спряно от движение.

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. Същевременно трябва да се допълни, че отбелязаното конституционно изискване по чл. 17, ал. 1 е за гарантиране и защитаване от закона на правото на собственост в границите, в които то може да бъде упражнявано. Тези граници са от значение за очертаване същността на самото право. Те, съгласно чл. 57, ал. 2 от

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Основния закон, се определят от правата и законните интереси на останалите правни субекти, чието засягане конституционната норма не допуска (Решение № 15 от 2001 г. по к. д. № 3/2001 г.).

На първо място - в оспорената разпоредба има съществено разминаване между декларираната цел на закона и действителната преследвана от законодателя цел.

На следващо място - атакуваната норма не държи сметка за броя и размера на неплатените глоби, както и за тежестта на извършеното нарушение/извършените нарушения.

На последно място - тя не е съобразена с принципа на пропорционалност. Удовлетворяването на надлежно установените публични задължения трябва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно, бързо проведено принудително изпълнение, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на негово секвестрируемо имущество и прехвърлянето му до размера на установеното публично вземане. Оспорената разпоредба не прави никакво разграничение между длъжник, който при липсата на обективна възможност за незабавно изпълнение на дълга всячески съдейства на органите по изпълнението, и онзи, който с поведението си съзнателно осуетява или забавя удовлетворяването на вземането. Според действащия закон ограничението на основни права задължително се взема по отношение на всеки, който дължи и не изпълнява, и то независимо от броя и размера на неплатените глоби, а от това следва, че когато се налага на лице, което не затруднява изпълнението, или спрямо лице, извършило незначително административно нарушение, има единствено наказателен характер. В последния случай мярката няма да е наложителна за отбрана от опасността, нито би съставлявала подходящо средство за постигане на конституционно оправданата цел. Нещо повече, понякога би могла дори да навреди на изпълнението. Спирането от движение на моторното превозно средство надхвърля значително нуждите на принудителното изпълнение върху имуществото на длъжника. То го лишава неоправдано от гарантираната от процесуалните закони възможност да ползва автомобила до извършването на публичната продажба, не е свързано по никакъв начин с органа на принудително изпълнение, който трябва да насрочи и извърши публична продажба в разумен срок, и не на последно място – може да засегне правната сфера на съпруга недлъжник, когато

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



автомобилът е съпружеска имуществена общност, или на съсобственика недлъжник, когато МПС се притежава в условията на съсобственост.

Разпоредбата на буква „к“, т. 2 на чл. 171 ЗДвП противоречи на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията и на още едно основание. Разпоредбата съдържа възможност за налагане на ограничение на правото на собственост на съсобственика недлъжник/съпруга недлъжник. В тези случаи се санкционира чуждо поведение, като се нарушава принципът на личната отговорност, което е допустимо само по изключение при призната от правото необходимост да се поправят причинени вреди (в този смисъл вж. т. 15 от Решение № 11 по к. д. № 13 от 2010 г.). Както беше вече посочено, административното наказание – глоба, не цели да поправи причинени вреди. С това недопустимо се засяга и ограничава правото на собственост и на тези лица, които с поведението си по никакъв начин не са станали причина за налаганата и спрямо тях принудителна мярка.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че сезиращото искане на омбудсмана на Република България е основателно и следва да бъде уважено, а допуснатите за разглеждане по същество оспорени разпоредби следва да бъдат обявени за противоконституционни.