



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“



10.12.2024 г.

X ДАБДП 01-1113/10.12.202...

документ

регистриран от:

Signed by: DESISLAVA ALEKSANDROVA ANGELOVA

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 688 КЛ

Дата 10.12.2024

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

от Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ към Министерския съвет на Република България по конституционно дело № 29 за 2024 г.

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

С определение на Конституционния съд от 05 ноември 2024 г. е допуснато до разглеждане по същество искане на 21-ви съдебен състав на Районен съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 41 от 10.05.2024 г.), в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания.

Оспорената разпоредба съдържа забрана за правоприлагащите органи да заменят предвидено в ЗДВП административно наказание с писмено предупреждение в хипотези на маловажен случай на административно нарушение (чл. 28 от ЗАНН), както и забрана за сключването на споразумение между наказващия орган и нарушителя (чл. 58г от ЗАНН), като втората хипотеза не е в обхвата на предмета на искането.

Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“, като административен орган към Министерския съвет на Република България за ръководство и координация на изпълнението на държавната политика за повишаване безопасността на движението по пътищата,

счита, че разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 41 от 10.05.2024 г.), в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, не противоречи на Конституцията на Република България, във връзка с което излагаме следните съображения:

Съображения по същество:

Съгласно разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата за нарушенията по този закон не се прилагат чл. 28 и чл. 58г от Закона за административните нарушения и наказания.

Възможността нарушения по ЗДвП да бъдат обхванати от института на маловажност по ЗАНН не кореспондира с усилията на държавата за намаляване на пътнотранспортния травматизъм, като Република България е на първо място по смъртност на глава от населението в рамките на ЕС.

Ограничението за прилагане на разпоредбата на чл. 28 от ЗАНН е с цел повишаване на безопасността на движението по пътищата. В ЗДвП, поради високата степен на обществена опасност, законодателят е предвидил за тежките нарушения на правилата за движение по пътищата да се налага наказание лишаване от правото на управление на моторно превозно средство (МПС) за определен срок, като в т. ч. не влизат само нарушенията при управлението на пътно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда и/или след употреба на наркотични вещества или техни аналози, а и при нарушения, изразяващи се в превишаване на разрешената скорост в населено място с над 50 км/ч, при организиране или участие в нерегламентирани състезания по пътищата, отнемане на предимство на пешеходец при преминаване през пешеходна пътека, при случаи на повторност, при движение в платното за насрещно движение по автомагистрала и скоростен път, преминаване на червен сигнал на светофара и др.

Институтът на маловажността е обсъден в Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г. по тълк. н. д. № 1/2007 Г., ОСНК на ВКС. Преценката на административнонаказващия орган за „маловажност“ на случая по чл. 28 от ЗАНН се прави по законосъобразност и подлежи на съдебен контрол. Прилагайки тази разпоредба, наказващият орган всъщност освобождава от административнонаказателна отговорност, а това освобождаване не може да почива на преценка по целесъобразност. Когато съдът констатира, че предпоставките на чл. 28 от ЗАНН са налице, но наказващият орган не го е обсъдил в наказателното постановление (НП), това е основание за отмяна на НП поради издаването му в противоречие със закона.

За да се произнесе, Общото събрание на наказателната колегия във Върховния касационен съд на Република България, взема предвид следното:

В чл. 28 от ЗАНН е предвидено, че за „маловажни случаи“ на административни нарушения наказващият орган може да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание. При тълкуване на посочената норма следва да се съобразят същността и целите на административнонаказателното производство, уредено в ЗАНН.

Административнонаказателният процес е строго нормирана дейност, при която за извършено административно нарушение се налага съответно наказание, а прилагането на

санкцията на административнонаказателната норма, във всички случаи, е въпрос само на законосъобразност и никога на целесъобразност.

Общото понятие на административното нарушение се съдържа в чл. 6 от ЗАНН. В чл. 28 и чл. 39, ал. 1 от ЗАНН, законът си служи още с понятията „маловажни“ и „явно маловажни“ нарушения. При извършване на преценка дали са налице основанията по чл. 28 от ЗАНН, наказващият орган е длъжен да приложи правилно закона, като отграничи „маловажните“ случаи на административни нарушения от нарушенията, обхванати от чл. 6 от ЗАНН. Когато деянието представлява „маловажен“ случай на административно нарушение, той следва да приложи чл. 28 от ЗАНН. Думата в закона „може“ не обуславя действие при „оперативна самостоятелност“, а означава възлагане на компетентност. Отнася се за особена компетентност на наказващия орган за произнасяне по специален, предвиден в закона ред, а именно – при наличие на основанията по чл. 28 от ЗАНН, да не наложи наказание и да отправи предупреждение, от което произтичат определени законови последици.

Ако се приеме становището за преценка по целесъобразност, биха се създали условия за неравно третиране на нарушителите в сходни по съдържанието си случаи. Такъв подход би влязъл в противоречие с принципа за равенство на гражданите пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Разбирането за обхвата на съдебния контрол е в съответствие и с практиката на Европейския съд по правата на човека по приложението на чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, според която съдът не може да бъде ограничаван в своята юрисдикция, когато решава правния спор. Съдът не може да бъде обвързан от решението на административен орган и не може да бъде възпрепятстван в правомощията си да проучи в пълнота фактите, релевантни за спора, с който е сезиран. Съдът изследва и решава всички въпроси както по фактите, така и по правото, от които зависи изходът на делото.

По тези съображения Общото събрание на наказателната колегия във Върховния касационен съд на Република България постановява решение, с което е указано, че преценката на административнонаказващия орган за „маловажност“ на случая по чл. 28, буква „а“ от ЗАНН се прави по законосъобразност и подлежи на съдебен контрол.

Разгледана в контекста на ЗДвП, преценката по законосъобразност за приложимост на института на маловажност не може да бъде извършвана от автоконтрольора при установяване на нарушението на пътя, на ниво съставяне на акт за установяване на административно нарушение (АУАН). Тази преценка следва да бъде извършена на следващия етап – издаване на НП от административнонаказващия орган, който следва да разгледа дали са налице тези основания. На съдебен контрол ще подлежи издаденото на втория етап от административнонаказателното производство НП.

Въз основа на гореизложеното може да бъде направен обоснован извод, че прилагането на института на маловажност по чл. 28 от ЗАНН води до значително отежняване и забавяне на административнонаказателното производство, за разлика от процедурата по чл. 186, ал. 1 от ЗДвП, която е едноетапно производство.

Разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП е в пълно съответствие със законовата възможност по чл. 28, ал. 7 от ЗАНН за неприложимост на института за маловажност, когато в закон е предвидено друго. Изключението следва да бъде приложено по отношение на нарушенията на правилата за движението по пътищата, тъй като същите са с висока степен на обществена опасност и водят до над 500 загинали и над 7 000 ранени на годишна база в България.

Относно твърдението за недопустима „колизия между изискването, от една страна, да не се създават неоправдани ограничения пред възможността националният съд да изследва и решава всички значими въпроси относно правния спор, с който е сезиран, и, от друга страна, защитата на определени правнозащитими ценности, които са преценени от законодателя за имащи надделяващ обществен интерес“:

Република България е правова държава и като такава следва да защити правата на всички свои граждани – както на водачите на МПС, така и на останалите участници в движението по пътищата. Гражданите трябва да разбират особеното значение на правата и това, че тези права пораждаат задължения за тях и институциите. За разлика от правата, задълженията удовлетворяват обществения и държавен интерес и чрез тях интересите на гражданите и на обществото като цяло. Следователно държавата е правова не само когато удовлетворява правата и личния интерес на отделния индивид, но най-вече когато гарантира правата на гражданите като цяло и намира обществения баланс между личния и обществения интерес.

В тази връзка не би могло да се сподели разбирането, че е налице създаване на неоправдани ограничения за изследване и решаване на всички значими въпроси за правния спор и защитата на ограничени определени правнозащитими ценности, които са преценени от законодателя за имащи надделяващ обществен интерес.

Общественият интерес (според римската правна доктрина зад всяко едно право трябва да има признат интерес от упражняването му) е понятие и термин, относим към „всеобщото благополучие“ или „всеобщото благоденствие“. Колкото и абстрактни да са тези понятия, като обществен интерес следва да се разбира признатият по силата на правото интерес на обществото да защитава и отстоява своите права и свободи от неблагоприятни управленски решения за социума като цяло. Защитата на обществения интерес е в центъра на политическия дебат на всяко демократично общество и трябва да бъде първостепенна задача при осъществяване на държавното управление. При демокрациите общественият интерес се извежда от гражданското общество.

От друга страна, нормата на § 1, т. 4 от ДР на ЗАНН постановява, че маловажен случай е този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или на неизпълнение на задължение от съответния вид.

Нарушенията по ЗДВП са формални, акт са на просто извършване и за довършването им не е необходимо настъпването на допълнителен съставомерен резултат, освен фактът на самото им извършване. Наличието на третата алтернатива от визираната дефинитивна норма, а именно „други смекчаващи обстоятелства“, които да редуцират степента на обществената вредност на нарушението в сравнение с обичайното проявление на нарушенията от същия вид, не може да бъде релевантно към определянето на вината. Винаги се касае за засегнати обществени отношения, свързани с транспортната система в страната, и по-конкретно с обезпечаване на безопасността на движението по пътищата.

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

С оглед действителната обстановка и поставянето на безопасността на движението по пътищата като приоритет на държавната политика общественият интерес за опазването живота и здравето на всички участници в движението следва да има превес над други смекчаващи вината обстоятелства.

Относно твърдението, че „общо формулираната забрана по чл. 189з от ЗДвП, изключваща възможността да се преценяват особеностите на всеки отделен случай, е непропорционална и представлява неоправдано ограничение“, както на правото на достъп до съд, гарантирано с чл. 31, ал. 4 от Конституцията, така и на правото на защита на административнонаказателно отговорните лица по чл. 56 от Конституцията:

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

Нормата на чл.189з от ЗДвП има императивен характер, което кореспондира и със законодателната воля по отношение на преследвания резултат от нормотворческа гледна точка. Отнемането на императивния характер на визираната норма би довело до възможността да се достига до различно правоприлагане от различните компетентни съдилища в страната, което не води до устойчиво и трайно уреждане на обществените отношения от гледна точка на техния характер. Република България спада към континенталната правна система, а не към англосаксонската, която се характеризира с така нареченото *ad hoc* правораздаване – за всеки конкретен случай.

Не на последно място, от гледна точка на превантивната функция на правната норма, посредством настоящия ѝ императивен характер се постигат целите на закона, а именно да действа поправително спрямо закононарушителя и с възпиращ ефект спрямо останалите субекти, предвид това, че нормата се отнася до неограничен кръг от адресати.

Предвид изложените съображения, считаме, че искането на 21-ви съдебен състав на Районен съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 41 от

10.05.2024 г.), в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С уважение,

10.12.2024 г.

X

Signed by: Malina Valentinova Kroumova

**МАЛИНА КРУМОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ "БЕЗОПАСНОСТ НА ДВИЖЕНИЕТО ПО ПЪТИЩАТА"**