



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 30 септември 2021 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар - протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 30 септември 2021 г. конституционно дело № 7/2021 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова - Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 19.03.2021 г. по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията. След направено на 14.04.2021 г. уточнение на петитума от вносителя се иска установяване на противоконституционност на чл. 143, ал. 1, предл. второ от Закона за движение по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) (ЗДвП) и §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на

Закона за автомобилните превози (обн., ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 7.07.2020 г.) (ПЗРЗИДЗАвП).

Вносителят на искането твърди, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и ал. 3 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията и излага съображения в подкрепа на твърдяните противоречия.

Омбудсманът поддържа, че по отношение на моторни превозни средства (МПС) от категория М2, М3 и N3, както и превозни средства със специално предназначение „на практика след влизане в сила на разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП, след като не могат да ги регистрират на свое име, физическите лица са ограничени в правото си да придобиват занапред моторни превозни средства от посочените категории, което означава, че няма да могат да владеят, ползват и да се разпореждат с тях. Ограничени са и физическите лица, които към момента на влизане в сила на нормата са собственици на такива моторни превозни средства и за тях остава единствено възможността да ги прехвърлят на юридическо лице, едноличен търговец или физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин, тъй като след 31 декември 2021 г. регистрацията им ще бъде служебно прекратена“. Вносителят намира, че оспорените разпоредби, като ограничават правото на частна собственост и вече придобити права, не предвиждат пропорционално средство за постигане на заявените цели в мотивите към законопроекта.

В искането също така се привеждат доводи, че разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП засяга основното конституционно право на наследяване (чл. 17, ал. 1 от Конституцията). Посочва се, че „наследственото право възниква с настъпването на смъртта на физическото лице и преминаването на неговото имущество към други лица. По-конкретно, в хипотезите на смърт на едноличен търговец и на физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин, ако неговият/те наследник/ци не са

регистрирани като такива, на основание оспорената разпоредба на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП не би следвало да могат да придобият по наследство и съответно да регистрират на свое име моторно превозно средство от изброените категории.“

С определение от 20.05.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Отправена е покана да предложат становище до: Сдружение „Конфедерация на автобусните превозвачи“, Сдружение „Камара на автомобилните превозвачи в България“, Сдружение „Национално сдружение на българските превозвачи“, Сдружение „Съюз на българските автомобилисти“, Сдружение „Съюз на международните превозвачи“, Сдружение "Българска Асоциация за Електромобилност", Сдружение „Браншова камара на таксиметровите водачи и превозвачи“.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са: проф. д.ю.н. Екатерина Матеева, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Иван Стоянов, проф. д-р Павел Сарафов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Поля Голева, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Венцислав Петров, доц. д-р Златимир Орсов, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова.

Представените по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в две групи.

Становищата на президента на Република България, министъра на вътрешните работи, Висшия адвокатски съвет, Съюза на българските автомобилисти, и правните мнения на проф. д-р Поля Голева и доц. д-р Венцислав Петров, със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Президентът на Република България поддържа, че въведените с оспорените разпоредби изисквания относно регистрацията на определени видове МПС са „неефективен подход“ към постигането на легитимната цел, заявена в мотивите към законопроекта – ограничаване на нераглементираните превози и подчертава, че ограничаването на регистрацията по ЗДвП до определени лица не прави превозите, осъществявани от тях, регламентирани. В становището се посочва, че разгледани като средство за постигане на определена цел, оспорените мерки „определено не са подходящи в сравнение с други възможни, като например подобряване на ефективността на контрола по Закона за автомобилните превози.“ Президентът счита, че „с приетите ограничения е създадена абсолютна забрана за притежание на определени категории МПС от физически лица, когато последните не са търговци или регистрирани земеделски стопани.“ Привежда доводи, че установените ограничения на правото на собственост „влизат в противоречие с конституционните рамки за гарантиране от страна на държавата на свободно развитие на личността и свободна стопанска инициатива.“ В становището се аргументира, че с разпоредба на § 63 от ЗИД от Закона за автомобилните превози са „засегнати 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 *ex lege* е ограничено и ще бъде ограничено.“ Обосновава се тезата, че по този начин оспорената разпоредба засяга сигурността, предвидимостта и стабилността на законодателството като проявления на принципа на правовата държава.

В становището си министърът на вътрешните работи излага, че с оспорените разпоредби „независимо, че не се засяга правото на физическите лица да владеят и да се разпореждат с притежаваните от тях превозни средства от посочените категории, ограничаването им при тяхната регистрация би могло да се третира като непропорционална намеса, тъй като се засягат възможностите физическите лица да ползват собствеността си.“ Отхвърля се виждането, че разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ от ЗДвП засяга правото на наследяване, „тъй като разпоредбата не ограничава придобиването по наследство на моторните превозни средства от посочените категории, а единствено ограничава субектите, които могат да регистрират такива превозни средства.“

Според Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) и двете оспорени разпоредби ограничават правото на собственост на физическите лица на моторни превозни средства. ВАдвС посочва, че оспорените разпоредби „обезсмислят придобиването и лишават от възможността за ползване по предназначение на определена категория моторни превозни средства.“ В становището се твърди, че „държавата безспорно може и следва да предвиди мерки срещу нерагламентирания превоз на пътници в „сивия сектор“, но тази цел следва да се постигне чрез надлежен контрол, а не чрез изначално препятстване на гражданите като физически лица да регистрират посочените МПС.“ Обосновава се тезата, че оспорените мерки „не са нито необходими, нито съставляват ефективно средство за постигане на поставената цел – осветляване на т. нар. „сив сектор“ на икономиката.“

Съюзът на българските автомобилисти, като обръща внимание на обстоятелството, че „не развива дейност, свързана с автомобилни превози на пътници и товари“, намира че направеното от омбудсмана на Република България искане е основателно.

Проф. д-р Поля Голева поддържа, че оспорените от омбудсмана разпоредби, посочени по-горе, противоречат на чл. 17, ал. 1 от

Конституцията и неоправдано и противоконституционно ограничават правото на частна собственост на физическите лица, поради което „би следвало да се отменят“. Твърди, че в случая „ограничаването на правомощието на ползване прави безсмислено и правомощието на владение.“ В правното мнение се излагат аргументи, че с оспорените разпоредби се нарушава и правото на наследяване, защото визираните категории превозни средства „реално няма да могат да се наследяват“ от физическо лице. Приема се, че „наследниците няма да могат да ги използват дори за задоволяване на лични нужди, защото те ще бъдат служебно deregистрирани, ако наследниците не са търговци или регистрирани земеделски производители“. Проф. Голева допълва, че чл. 143, ал. 1 ЗДвП ограничава и правото на договорна свобода, защото физическите лица, които не осъществяват търговска или стопанска дейност, няма да могат да притежават всички обекти на частна собственост. Приема, че оспорената разпоредба „създава неравнопоставеност между физически и юридически лица – нетърговци и нерегистрирани земеделски стопани, но не и за ЮЛ, които нямат качеството на търговци и поради своя характер не се занимават със стопанска дейност и следователно не се нужда от такива превозни средства.“ Подчертава, че няма причини да се забрани на физическите лица да ползват МПС от посочените категории „за задоволяване на лични нужди или потребности на семейството.“ Според проф. Голева разпоредбата на чл. 143, ал. 1 ЗДвП „не прави разлика между обект на правото на собственост и императивните изисквания за извършване на определена стопанска дейност.“ Приема, че „неправилно ЗДвП не прави разлика между притежавани вещи и забраната за осъществяване определена дейност от лица – нетърговци.“

Доц. д-р Венцислав Петров привежда доводи, че оспорените разпоредби нарушават правото на собственост като вижда основното ограничение по отношение на „правомощието ползване“, защото „поради

невъзможността да регистрират посочените превозни средства, те (собствениците) не могат да извличат полезните свойства на същите“. Поддържа становището, изразено от проф. Петко Венедиков в изследването „Система на българското вещно право“ (С.: Университетска печатница, 1947, с. 87-88), че „ограниченията на правото на собственост са два вида – ограничения, налагани с оглед на обществения интерес и такива, които произтичат от съществуването на друго вещно право в полза на друго лице“. Според доц. Петров в оспорените разпоредби „не се касае за нито една от двете хипотези“, поради което намира, че „налагането на таква ограничение е неоправдано.“ Твърди, че „безпомощността на държавата да се справи с нерегламентираните превози в сивия сектор не може да рефлектира негативно върху едно от основните конституционни права на гражданите – правото на собственост.“ Допълва, че „с оспорените разпоредби се нарушава принципа на предвидимост и правна сигурност“, като се засягат вече придобити права и посочва, че при придобиването на МПС от указаните категории физическите лица, които не са регистрирани като едноличен търговец или земеделски стопани по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), „са имали очакване, че ще могат да регистрират тези превозни средства и да ги използват за задоволяване на своите и на семействата си нужди“. Не споделя виждането на омбудсмана, че оспорените разпоредби засягат и правото на наследяване, защото те не „възпрепятстват възможността превозни средства от категориите М2, М3 и N3 да бъдат наследени по закон или завещание от наследниците на починалия им собственик“, както и „не съществува пречка и те да бъдат прехвърлени чрез частно завещателно разпореждане (завет) от собственика им на друго лице за след смъртта му.“ Поддържа, че обстоятелството, че наследниците – физически лица, няма да могат да регистрират превозните средства, „не препятства настъпването на транслативния ефект по пътя на наследственото правоприемство.“

Другата група становища и правни мнения, която включва тези на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Съюза на международните превозвачи, Камарата на автомобилните превозвачи в България и Конфедерация на автобусните превозвачи, намират искането за неоснователно.

Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията поддържа, че оспорените разпоредби не засягат правото на лицата да владеят или да се разпореждат с притежаваните от тях МПС, „а се отнася само до едно ограничаване на правото на ползване“. Подчертава, че с разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ от ЗДвП „се цели да не се подтикват гражданите да регистрират превозни средства, които служат за търговски цели и да ги използват при извършването на нераглементирани превози, които в Наказателния кодекс са инкриминирани и като престъпления.“ Посочва, че надделяващият обществен интерес в случая не се свежда само до икономическите негативи, които произтичат от нераглементираните превози, „изразяващи се в липсата на постъпления в държавния бюджет и в засягане на целия транспортен бранш, нарушавайки съществено конкуренцията в него, но пряко касае и безопасността на движението по пътищата.“

В становището на Съюза на международните превозвачи се поддържа, че твърденията в искането са неоснователни. Приема се, че с разпоредбата на чл. 143, ал. 1 от ЗДвП „не се ограничава правото на собственост“, а се „урежда регистрацията на моторните превозни средства от категориите М2, М3 и N3, която е предпоставка за управлението им.“ Посочва се, че МПС от указаните категории не служат „за задоволяване на лични нужди и потребности и не могат да се ползват в ежедневието на потребителите“. Застъпва се виждането, че оспорените текстове „създават еднакви правни условия пред собствениците при експлоатацията на собствените им превозни средства“, защото когато „собственикът реализира икономическия

си интерес от обекта на собственост – превозното средство, без да се регулира от лицензионния, търговския и данъчен режим, той нарушава в значителна степен обществения интерес, като същевременно осъществява нелоялна конкуренция спрямо добросъвестните оператори на транспортния пазар.“

Камарата на автомобилните превозвачи в България (КАПБ) споделя разбирането, че „в случая не е налице пряко засягане на права и свободи на гражданите от оспорените разпоредби, като предпоставка за допустимост на искането.“ КАПБ подчертава, че товарни автомобили от посочените в оспорените разпоредби категории „нямат приложение в ежедневието на отделните граждани“, защото „средностатистическите семейства и граждани използват за личните си нужди автомобили от категория М1 (леки автомобили), които са с капацитет с не повече от 8 пътника.“ В становището се поддържа тезата, че „регистрацията на превозни средства от категориите М2, М3 и N3 на името на физически лица, нерегистрирани като търговци или земеделски стопани, служи за прикриване на нерегламентирана стопанска дейност.“ КАПБ приема, че посочените превозни средства се използват за търговски цели и възможността да се регистрират на името на физически лица „представлява предпоставка за извършване на нерегламентирани превози в „сивия“ сектор.“

Според становището на Конфедерацията на автобусните превозвачи в случая се оспорва конституционността на разпоредби, „които уреждат търговска/стопанска дейност и имат за пряк адресат лица осъществяващи търговска дейност, а не граждани в това им качество.“ Твърди се, че категориите МПС, посочени в оспорените от омбудсмана разпоредби, не биха могли да се използва от „обикновените граждани“ в ежедневието им, защото за тяхното управление се изисква лиценз и определена категория за водача, а именно - Д, Д1, С, С+Е. Поддържа се, че тези превозни средства се използват за търговски цели и възможността да се регистрират на името на

физически лица създава предпоставки от една страна за извършване на нерегламентирани превози, а от друга за злоупотреби с държавния бюджет.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на конституционното дело са разпоредбите на чл. 143, ал. 1, предл. второ от Закона за движение по пътищата и §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози.

Както предл. второ на чл. 143, ал. 1 ЗДвП, така и §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози са въведени със Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (обн., ДВ, бр. 60 от 2020 г.) като предл. второ от чл. 143, ал. 1 ЗДвП е добавено с §58, т.12 ЗИДЗАвП.

Съгласно чл. 143, ал.1, предл. второ 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.“

Според разпоредбата на §63 ПЗРЗИДЗАвП, „На моторни превозни средства 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.“

В ЗДвП са уредени категориите превозни средства. В чл. 149, ал. 1, т. 2 е изрично посочено, че категория М са моторни превозни средства, проектирани и конструирани основно за превоз на пътници и техния багаж. В рамките на тази категория са включени три разновидности – категории М1, М2 и М3. Категория М2 са превозни средства с повече от 8 места за сядане, без мястото за сядане на водача, с технически допустима максимална маса не повече от 5 t; в превозните средства от категория М2, освен местата за сядане, може да има място за стоящи пътници (чл. 149, ал. 1, т. 2, б. „б“ ЗДвП); категория М3 са превозни средства с повече от 8 места за сядане, без мястото за сядане на водача, с технически допустима максимална маса над 5 t; в превозните средства от категория М3 може да има място за стоящи пътници (чл. 149, ал. 1, т. 2, б. „в“ ЗДвП). Съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 3 категория N са моторни превозни средства, проектирани и конструирани основно за превоз на товари, а превозните средства от разновидност - категория N3 са превозни средства с технически допустима максимална маса над 12 t (чл. 149, ал. 1, т. 3, б. „в“ ЗДвП).

Декларираната в мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (№ 002-01-2 от 08.01.2020 г., 44-то НС) цел, с оглед на която са предложени (и приети), оспорените разпоредби, е да се ограничи възможността за осъществяване на нерагламентирани превози в „сивия сектор“. Посочено е, че превозните средства от категории М2, М3 и N3 се използват за търговска цел, а в същото време възможността да се регистрират на физически лица създава предпоставки за осъществяване на нераглементирани превози.

В зависимост от това дали определен превоз се извършва срещу заплащане или без заплащане в ЗАвП се прави разграничение между обществен превоз на пътници и товари и превоз за собствена сметка. Легални дефиниции за тези видове превоз са установени в §1, т.1 - 4 от

Допълнителните разпоредби от ЗАВП. „Обществен превоз“ е определен като превоз, извършван за чужда сметка или срещу заплащане и икономическа облага, който се извършва с моторно превозно средство. „Превоз на пътници“ е определен като дейност на лице, което извършва услуги по извършване на превоз на пътници с моторно превозно средство за чужда сметка или срещу заплащане или икономическа облага. „Превоз на товари“ се посочва да е превоз на товари с моторно превозно средство, осъществяван от лице за чужда сметка или срещу възнаграждение с моторни превозни средства, конструирани и оборудвани за превоз на товари, както и празните курсове, направени във връзка с превоза. Обществен превоз на пътници и товари се осъществява на основание сключен договор за превоз. По смисъла на чл.367 от Търговския закон (ТЗ) с договора за превоз превозвачът се задължава срещу възнаграждение да превози до определено място лице, багаж или товар.

ЗАВП определя две различни хипотези като „Превоз за собствена сметка“. От една страна това е „превоз на товари без заплащане, предназначен единствено за собствена дейност или произтичащ от собствена дейност, извършван със собствени или наети без водач пътни превозни средства, управлявани от водачи, назначени по трудов договор с лицето, за чиято сметка се извършва превозът, когато този превоз не е основна дейност за него и превозът е предназначен да се доставят товари на лицето, за чиято сметка се извършва превозът, да се експедира неговите товари, товарите да се превозят в рамките на предприятието му или за негови собствени нужди извън предприятието, а товарите принадлежат на лицето, за чиято сметка се извършва превозът, или са били продадени, закупени, дадени под наем или наети, произведени, добити, преработени или поправени от него“ (§ 1, т. 4, а) от Допълнителните разпоредби от ЗАВП). От друга страна „превоз за собствена сметка може да бъде и „превоз на пътници без заплащане с нетърговска или нестопанска цел, предназначен

единствено за собствена дейност или произтичащ от собствена дейност, извършван със собствени или наети без водач пътни превозни средства, управлявани от водачи, назначени по трудов договор с лицето, за чиято сметка се извършва превозът, когато този превоз не е основна дейност за него.“ (§ 1, т. 4, б) от Допълнителните разпоредби от ЗАВП). Разпоредбата на чл. 2 от Наредба № Н-8 от 27.06.2008 г. за условията и реда за извършване на превоз на пътници и товари за собствена сметка (издадена от министъра на транспорта, обн., ДВ, бр. 63 от 15.07.2008 г. посл. изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.) определя като „превоз на пътници за собствена сметка“ превоз на пътници без заплащане и формиране на печалба с нетърговска или нестопанска цел, предназначен единствено за собствена дейност или произтичащ от собствена дейност, извършван със собствени или наети въз основа на договор за лизинг или наем пътни превозни средства, управлявани от водачи, назначени по трудов договор с лицето, за чиято сметка се извършва превозът, или предоставени на разположение съгласно договор, когато този превоз не е основна дейност за него.

Необходима предпоставка за извършване както на обществен превоз, така и на превоз за собствена сметка, е МПС, с което се извършва превоза да бъде регистрирано. Регистрацията е предпоставка за ползването на МПС по предназначение. Съгласно разпоредбата на чл. 140, ал. 1 ЗДВП по пътищата, отворени за обществено ползване, се допускат само моторни превозни средства, които са регистрирани и са с табели с регистрационен номер, поставени на определените за това места. „Регистрация“ е административно разрешение за едно конкретно превозно средство да участва в пътното движение, включващо идентификацията на превозното средство и издаването на табели с регистрационен номер (§ 6, т. 18а от Допълнителните разпоредби от ЗДВП). „Прекратяване на регистрация“ е отмяна на административното разрешение превозното средство да се използва в пътното движение (§ 6, т. 69 ЗДВП). ЗДВП предвижда, че пътно

превозно средство (МПС) се регистрира на името на неговия собственик по поставения от производителя идентификационен номер на превозното средство (чл. 143, ал. 1, предл. първо).

Според оспорените от омбудсмана законови разпоредби физическо лице (освен ако не е едноличен търговец или регистрирано като земеделски стопанин по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители), собственик на МПС от категория М2, М3 и N3, както и на превозно средство със специално предназначение, с изключение на къмпинг-автомобили, къмпинг-ремаркета, бронирани автомобили и превозни средства, достъпни за инвалидни колички, не може да получи административно разрешение да участва с него в пътното движение. С влизане в сила на ЗИДЗАВП, по отношение на вече регистрирани на името на физическо лице МПС, от посочените категории, административното разрешение превозното средство да се използва в пътното движение се отменя служебно след 31 декември 2021 г. (§63 ПЗРЗИДЗАВП).

1. Омбудсманът твърди в отправеното до Конституционния съд искане, че оспорените разпоредби, като ограничават правото на частна собственост и вече придобити права, не предвиждат пропорционално средство за постигане на заявените в мотивите към законопроекта цели.

Правото на собственост е най-пълното по обем вещно право, което има своята уредба в Глава първа от Основния закон – „Основни начала”. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал.3 от Конституцията са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 5/1996 г.; Решение № 14/2020г.). Титулярът на правото на собственост има гарантирана от правото възможност свободно да осъществява собствено поведение спрямо вещта и да изисква от другите правни субекти да се въздържат от посегателства (въздействие) върху нея. Правото на собственост включва три правомощия: владение, ползване и разпореждане. Конституционно прогласената неприкосновеност на

частната собственост означава забрана други лица или държавата да владеят, да ползват или да се разпореждат със същата без съгласието или въпреки несъгласието на собственика. Засягането на едно от тези правомощия е по същество накърняване на самото право.

С разпоредбите на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП и § 63 от ПЗРЗИД ЗАвП се ограничава възможността за ползване от физическите лица, собственици на МПС от категории М2, М3 и N3. Собственикът физическо лице не може, съгласно оспорените разпоредби, да получи административно разрешение да ползва собствеността си, на посочените категории МПС, по предназначение, т.е. да участва с тези МПС в пътното движение по пътищата, отворени за обществено ползване за извършване на превоз за собствена сметка. С оспорените разпоредби се ограничава и възможността за физическо лице, собственик на МПС от категория М2,М3 и N3, да се разпорежда с този вид обекти на правото му на собственост . На практика е невъзможно физическо лице, собственик на МПС от посочените категории, да го отдаде под наем на юридическо лице, едноличен търговец или физическо лице, регистрирано като земеделски стопанин по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители, които имат право да регистрират МПС от посочените категории (чл. 143, ал. 1 ЗДвП) и да го ползват включително и за превоз за собствена сметка (чл. 12б ЗАвП). Наемното правоотношение е невъзможно, защото съгласно разпоредбата на чл. 143, ал. 1 ЗДвП „пътно превозно средство се регистрира на името на неговия собственик по поставения от производителя идентификационен номер на превозното средство“, а в разглежданата хипотеза превозното средство не може да бъде регистрирано на името на неговия ползвател. Възможност за физическо лице, собственик на МПС от категория М2, М3 и N3 да се разпорежи със своето имущество е например чрез дарение или продажба. Разпоредбата на чл. 144 ЗДвП урежда реда за прехвърляне на собствеността на превозно средство с прекратена регистрация. Предвидено

е, че собствеността на моторните превозни средства се прехвърля с писмен договор, като при прехвърляне на собствеността, включително когато регистрацията на съответното превозно средство е прекратена, подписите на страните трябва да бъдат нотариално заверени.

Видно от изложеното разпоредбите на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП и на § 63 от ПЗРЗИДЗАвП стесняват обхвата на правото на собственост на физическите лица по отношение на указаните категории МПС. По смисъла на чл. 57, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията основните права на гражданите са неотменими, но конституционният законодател предвижда възможност за тяхното временно ограничаване със закон при извънредно положение като брани единствено изрично посочените от него основни права, между които не е частната собственост. Също така, прогласената в чл.17, ал.1 и ал.3 от Основния закон неприкосновеност на частната собственост, не прави правото на частна собственост абсолютно неограничимо. Конституцията допуска, при изрично определени в нея условия и принудителното отчуждаване на частната собственост (чл. 17, ал. 5 от Конституцията). Съгласно цитираните конституционни разпоредби на чл. 17, ал. 1 и ал.3, задължение на държавата е да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава неприкосновеността на частната собственост (Решение № 17/1999 г.; Решение № 5/2006 г.; Решение № 15/ 2010 г., Решение № 4/2021 г. и др.). Това задължение обвързва законодателя да се въздържа от приемането на такива правни мерки, които влизат в противоречие с конституционното изискване за закрила на неприкосновеността на частната собственост (Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Конституционният съд е последователен в своята практика, че „Поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности.“ (Решение № 19/2017 г.; Решение № 4/2021 г.). Възможността определено основно право да бъде ограничавано в името на друга

конституционна ценност извежда на преден план въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание на същото. С цел да се определят границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права Конституционният съд в практиката си прилага принципа на пропорционалност (съразмерност), изведен като елемент на принципа на правова държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 20/1998 г.; Решение № 1/2002 г.; Решение № 15/2010 г.; Решение № 2/2011 г.; Решение № 14/2014 г. ; Решение № 2/2015 г.; Решение № 7/2019 г.и др.). Съобразно принципа на пропорционалност ограничението следва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение № 12/1997 г.; Решение № 14/2014 г.; Решение № 10/2020г.). Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14 от 2014 г.).

С оспорените от омбудсмана разпоредби, предвид записаното в мотивите към проекта на ЗИДЗАВП, се преследва легитимна цел, а именно - да се ограничи нереглементираният превоз в „сивия сектор“. Като предвижда *ex lege* отмяна на административното разрешение превозното средство да участва в пътното движение законодателят обаче е ограничил несъразмерно правото на собственост на физическите лица и по-конкретно - правомощието им да ползват и да се разпореждат свободно с МПС от съответната категория, регистрирано на тяхно име съгласно ЗДВП. Гарантирането и защитата на частната собственост от държавата наистина не е тъждествено на задължение да се осигури максимално печелившото за всеки конкретен собственик ползване на тази собственост. Конституционно недопустимо е обаче държавата да не защити обичайно очакваното от гражданите в ежедневиия живот - да бъдат извлечени присъщите полезни

свойства от притежаваната вещ. При приемането на оспорените разпоредби законодателят очевидно възприема като изходна позиция презумпцията, че всяко физическо лице, на името на което е регистрирано МПС 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, използва посочената собственост за реализиране на търговска дейност, извършвана нерегламентирано. Имплицитно в оспорените разпоредби се съдържа твърдението, че всяко физическо лице, регистрирало на свое име МПС от посочените категории извършва нераглементиран превоз на пътници и товари. Обстоятелството, че физическо лице притежава и е регистрирало на свое име МПС от категория М2, М3 и N3, само по себе си не води до извода, че такова физическо лице извършва нерегламентиран превоз. Дали едно конкретно лице осъществява нерегламентиран превоз може да се установи чрез контрол, осъществен от компетентните държавните органи, по реда, установен в Данъчно-осигурителен процесуален кодекс и като се поставят в действие механизмите за контрол, предвидени в Закона за автомобилните превози (Глава седма ЗАВП), и за налагане на административно наказание (Глава осма ЗАВП), ако се констатира извършено нарушение. В случай, че физическо лице ползва МПС от категория М2, М3 и N3 за превоз за собствена сметка, а не за обществен превоз, предвид посочените по-горе легални дефиниции, сключвайки договор за превоз по смисъла на ТЗ (със задължение срещу възнаграждение да се превози до определено място лице, багаж или товар), такова лице не е необходимо да се регистрира като юридическо лице, едноличен търговец или като земеделски стопанин по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители, за да може да ползва по тяхното предназначение посочените категории МПС. Държавата в обществен интерес трябва да се противопостави на „сивия сектор“ и да предвиди мерки срещу нераглементирания превоз на пътници,

но не и като създава изначално препятствие за гражданите като физически лица да регистрират тези категории МПС.

На основание на изложеното Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП и разпоредбата на §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози се явяват правна мярка, която засяга основното право на частна собственост неоправдано и по прекомерен начин и така излиза извън пределите на конституционно търпимата намеса на държавата в правото на частна собственост.

С предвидената в разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП и §63 от ПЗРЗИДЗАвП мярка законодателят установява по същество санкция за предполагаемо правонарушение - нерагментиран превоз, без то да е установено по предвидения в закона ред за всеки конкретен случай. В резултат, забраната за регистрация на МПС (чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП), както и служебното прекратяване на регистрация (§63 от ПЗРЗИДЗАвП), придобиват характер на санция. По този начин се създава възможност да не бъде следван законово установеният ред за контрол за спазване на изискванията по отношение на една търговска дейност, изразяваща се в обществен превоз на пътници и товари. Едновременно с това държавата се освобождава от необходимостта да обосновава пред съд основанията за „санкционирането“ на засегнатите физически лица. Всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което в действителност е предназначено да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение № 6/2013 г.; Решение № 3/2021 г.). Обстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си да контролира и санкционира физически и юридически лица, осъществяващи нерагментиран превоз, не може да бъде основание за въвеждане на ограничения на основни права, с характер на фактическо санкциониране и

такова ограничение е конституционно нетърпимо. Поради това Конституционният съд намира, че разпоредбите на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП и на §63 ПЗРЗИДЗ АвП са в противоречие с принципа на правова държава, установен в чл.4, ал. 1 от Конституцията.

С разпоредбата на §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози се засяга също така придобитото право на собственост на физическите лица, които вече притежават МПС от категория М2, М3 и N3, регистрирано на тяхно име. След 31 декември 2021 г., по отношение на вече регистрирани на името на едно физическо лице МПС от посочените категории, разрешението превозното средство да се използва в пътното движение се отменя *ex lege*. Като последица от тази разпоредба засегнатите физически лица не биха могли повече да ползват посочената собственост по предназначението ѝ, включително и за извършване на превоз за собствена сметка. Такива законодателни мерки рушат доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас (Решение № 7/2001 г.; Решение № 4/2021 г.). Конституционният императив на правната сигурност не изключва възможността за промяна на нормативната уредба. Изискването за защита на оправданите правни очаквания, в което се проектира принципът на правна сигурност, означава обаче, че са недопустими „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ (Решение № 8/2017 г.; Решение № 8/2021 г.), които накърняват или отнемат вече правомерно придобити права, каквото в случая е правото на собственост, и изобщо когато водят до неблагоприятни последици за заварените случаи (Решение № 7/2009 г.; Решение № 11/2010 г.; Решение № 12/2010 г.; Решение № 4/2014 г.; Решение № 8/2021 г.). Оспорената разпоредба на §63 ПЗРЗИД З АвП е вмешателство на държавата, с което се отнема за заварените случаи, гарантирана преди нейното поставяне в действие, възможност да бъдат използвани от собствениците си МПС от

категория М2, М3 и N3 по тяхното предназначение. Засегнати от негативния ефект на това вмешателство са широк кръг физически лица, собственици на такива МПС, които към момента на придобиването им са имали право да ги регистрират на свое име и, следователно – да ги въведат в пътното движение по отворените за обществено ползване пътища. По изложените съображения разпоредбата на §63 ПЗРЗИДЗАвП е в несъответствие и с изискването за правна сигурност като измерение на конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон).

2. В искането на омбудсмана се поддържа, че разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП засяга основното конституционно право на наследяване (чл. 17, ал. 1 от Конституцията).

Правото на наследяване се изразява в субективното право на наследника да приеме или да откаже наследството.

Оспорените от омбудсмана разпоредби не ограничават възможността превозни средства от категориите М2, М3 и N3, както и превозни средства със специално предназначение, да бъдат наследявани по закон или завещание от наследниците на починалия собственик. Забраната за регистрация на МПС от посочените категории може да има съдържащ ефект при формиране на волята на наследника относно това дали да приеме наследството, което обаче не променя обстоятелството, че неговото право да приеме или да откаже наследството се запазва в пълен обхват. Наследниците имат възможност да придобият, както и да откажат наследството, елемент от което може да са и МПС от категория М2, М3 и N3. Положението, че наследници физически лица не биха могли да ги регистрират на свое име - предпоставка за тяхното ползване по предназначението им, не представлява правна пречка за настъпването на прехвърлителния ефект на основание наследственото правоприемство. Ето защо Конституционният съд не споделя съображенията на омбудсмана за конституционно недопустимо ограничаване на основното право на

наследяване, установено в чл. 17, ал. 1 от Конституцията, чрез оспорената разпоредба на чл. 143, ал. 1, предл. второ ЗДвП.

Основавайки се на горното, Конституционният съд намира, че разпоредбите на чл. 143, ал.1, предл. второ от Закона за движение по пътищата и на §63 от Преходните и заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията,

Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбата на чл. 143, ал. 1, предл. второ от Закона за движение по пътищата (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) и на разпоредбата на §63 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози (обн., ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 7.07.2020 г.).

Председател

Членове