



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № ...1100...

Дата: 10.12.2024 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 690 КЛ

Дата 10.12.2024 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 29 / 2024 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 5 ноември 2024 г. по к.д. № 29/2024 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на 21-ви състав на Районния съд – Пловдив за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) (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 (ЗАНН).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция по делото като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

С оспорената част от въведения през 2020 г. чл. 189з от ЗДвП за всички административни нарушения по ЗДвП е изключена общата възможност за по-леко третиране на правонарушителите, предвидена в чл. 28 от ЗАНН при маловажни случаи. Според състава на районния съд, вносител на искането, въведеното ограничение нарушава правото на защита по чл. 56 от Конституцията във връзка с гарантираното от Конституцията право на достъп до съд, както и разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от Конституцията, която не допуска ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Според сезирация субект с това ограничение неоправдано се стеснява юрисдикцията на съда да реши правилно правния спор като се препятства възможността му да даде оценка на всеки отделен случай с оглед на неговите специфики.

Според Висшия адвокатски съвет искането не следва да бъде уважено на посоченото в него основание.

Неоснователна е тезата на вносителя, че изключването на установеното в ЗАНН общо правило за ненаказуемост на административните нарушения в маловажен случай чрез въведената специална разпоредба на чл. 189з от ЗДвП ограничава конституционните правомощия на съда да се произнесе по спора като независим орган на съдебната власт. Постановената чрез закон неприложимост на чл. 28 от ЗАНН в никаква степен не предрешава достигането до истината чрез обективна оценка на доказателствените материали, нито отговора на въпросите дали нарушението е осъществено, извършено ли е виновно от административно-наказаното лице и какви да бъдат санкционните последици. Следва да се има предвид, че при всяко положение съдът следва да реши спора съобразно закона, а не според собственото си разбиране за справедливост или предпочитанията си към друга (в случая предходната) правна уредба.

Практиката на КС и правната доктрина категорично приемат, че разпоредбите на чл. 56 и чл. 31, ал. 4 от Конституцията са с процесуална насоченост. Затова поначало те не са релевантни към оспорената част на чл. 189з от ЗДвП, която по своето същество представлява материално-правна норма, обуславяща по-строго третиране на извършителите на пътно-транспортни административни нарушения.

Според КС „правото на защита представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите активни действия да се противопоставя на възможните

източници на нарушаване или застрашаване на неговата правни сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти... Без осигуряването на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава... (Вж. мотивите на ТР № 14 по к. д. № 12/2014 г., а в същата насока още и Решение № 1 по к. д. № 10/2012 г., Решение № 13 по к. д. № 12/2021 г. и др.). Установената с оспорената специална разпоредба на чл. 189з от ЗДвП неприложимост на чл. 28 от ЗАНН по отношение на групата на нарушителите на правилата за движение обаче с нищо не накърнява основното право на защита, в частност и правото на достъп до независимия съд. Такъв достъп е осигурен, а съдът от своя страна разполага с пълната възможност да изясни правно-релевантните факти и на тази основа да приложи материалния закон такъв, какъвто е установен от законодателя.

Що се отнася до чл. 31, ал. 4 от Конституцията, разпоредбата очевидно е насочена към съдържане на ограниченията върху правната сфера на обвинените в престъпление лица в рамките на необходимото за осъществяване на правосъдието. Става дума за разумна и премерена интензивност на посегателствата (мерки за процесуална принуда), които обезпечават развитието на наказателния процес, а не за изискване за по-снизходително наказване на лицата, чиято вина е установена с влязъл в сила съдебен акт. Дори и хипотетично да се приеме, че подлежащите на административно наказание правонарушители по ЗДвП са обект на наказателно обвинение, т.е. могат да бъдат приравнени на обвиняеми, конституционната норма пак няма да е относима към утежняването на санкционните последици за виновните, произтичащо от оспорената част на чл. 189з от ЗДвП.

Исканото на практика е насочено към преразглеждане на едно законодателно решение, взето по целесъобразност с оглед на оценката за цялостната обществена опасност, динамиката и ръста на нарушенията по ЗДвП. Разбира се, по своето съдържание установените в закона санкции могат да накърнят конституционни права на гражданите. Основното наказание „глоба“ несъмнено засяга правото на собственост, а наказанието лишаване от правоуправление в някои случаи може да засегне както правото на собственика да ползва притежавано от него превозно средство, така и други права – например, правото на придвижване на територията на страната и извън нея по чл. 35, ал. 1 от

Конституцията, правото на труд по чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията и т.н. Във връзка с това не може предварително да се отхвърли възможността за намеса на КС по отношение на установените от законодателя санкционни последици за съответната група правонарушители. Това обаче е допустимо само в изключителни случаи, когато предвидените санкции очевидно са несъразмерни с тежестта на нарушението и са фрапантно несъвместими със справедливостта като конституционна ценност, обявена изрично в Преамбюла на основния закон и залегнала в принципа на правовата държава. Конкретната хипотеза обаче не е такава, защото наказанията по ЗДвП са диференцирани по вид и размер съобразно обществената опасност на деянието и дееца. В тази насока законът предоставя на административно-наказващия орган и на контролиращия съд широка дискреционна власт, включваща възможността да определят минималната санкция, предвидена в закона, когато преценят, че случаят по своите характеристики би могъл да се определи като малозначителен. Запазена е и възможността по чл. 15, ал. 2 от ЗАНН за замяна на наказанието глоба с обществено порицание по отношение на непълнолетните. По принцип КС следва да се въздържа от преразглеждане на въплътената в закона наказателна политика, защото така би се превърнал в позитивен законодател в разрез с конституционния принцип за разделение на властите.

Разпоредбата на чл. 22, ал. 1, изречение 2 от Закона за Конституционен съд обаче открива възможност КС да уважи искането на друго, непосочено от вносителя основание. В случая предпоставките за това са налице. Разпоредбата на чл. 189з в оспорената ѝ част изключва приложението на чл. 28 от ЗАНН за всички нарушения по ЗДвП, докато едновременно изменената разпоредба на чл. 29 от ЗАНН (вж. ДВ, бр. 109 от 2020 г.), макар да е насочена към постигане на същата законодателна цел, защото е относима към санкционните последици от нарушенията, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, съществено стеснява обхвата на по-неблагоприятно третираните правонарушители – само до онези, които са извършили деянието след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози. Очевидна е несъвместимостта между посочените две норми, които дават различно правно регулиране на едни и същи обществени отношения, тъй като чл. 29 от ЗАНН несъмнено включва и нарушения по ЗДвП, които са визирани в чл. 189з от ЗДвП. Съществуващото противоречие поставя пред административно-наказващите органи и съда естественият въпрос каква е била действителната воля на законодателя, изразена по едно и също време чрез приемането на общ законопроект. Несъмнено, в

момента съществуват обективни предпоставки за сериозни трудности за правораздаването, а това положение е в разрез с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. КС може да отстрани създадения правен дисбаланс като уважи искането. При това, резултатът ще бъде съобразен с принципното за наказателното право положение, че при несигурност в тълкуването на нормативната уредба, поради нейната противоречивост и неяснота, приоритет трябва да бъде даден на по-благоприятния, т.е. по-малко ограничителния за обвинените лица режим, а в случая това е специалният режимът по чл. 29 от ЗАНН. Разпоредбата на чл. 29 от ЗАНН свежда кръга на засегнатите от неприлагането на чл. 28 от ЗАНН лица, извършили нарушения, свързани с безопасността на движението, само до кръга на употребилите алкохол, наркотични вещества или техните аналози, за разлика от оспорената разпоредба на чл. 189з от ЗДвП, която визира санкционирането на всички нарушения по ЗДвП, независимо от състоянието на дееца.

В заключение, Висшият адвокатски съвет дава становище, че Конституционният съд следва да уважи искането на непосочено от вносителя основание като установи противоконституционност на чл. 189з от ЗДвП в частта за неприложимост на чл. 28 от ЗАНН, поради противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ

