



ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**И С К А Н Е**

**от 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**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (Обн. ДВ. бр.20 от 05.03.1999г., изм. ДВ. бр.1 от 04.01. 2000г., изм. ДВ. бр.43 от 26.04. 2002г., изм. ДВ. бр.76 от 06.08.2002г., доп. ДВ. бр.16 от 18.02.2003г., доп. ДВ. бр.22 от 11.03.2003г., изм. ДВ. бр.6 от 23.01. 2004г., изм. ДВ. бр.70 от 10.08.2004г., изм. ДВ. бр.85 от 28.09. 2004г., изм. ДВ. бр.115 от 30.12.2004г., изм. ДВ. бр.79 от 04.10. 2005г., изм. ДВ. бр.92 от 18.11. 2005г., изм. ДВ. бр.99 от 09.12.2005г., изм. ДВ. бр.102 от 20.12.2005г., изм. ДВ. бр.103 от 23.12.2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29.12.2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11.04.2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25.04.2006г., изм. ДВ. бр.61 от 28.07.2006г., изм. ДВ. бр.64 от 08.08.2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10.10. 2006г., изм. ДВ. бр.85 от 20.10.2006г., изм. ДВ. бр.102 от 19.12. 2006г., изм. ДВ. бр.22 от 13.03.2007г., изм. ДВ. бр.51 от 26.06.2007г., изм. ДВ. бр.97 от 23.11.2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20.12.2007г., изм. ДВ. бр.36 от 04.04.2008г., изм. ДВ. бр.43 от 29.04.2008г., изм. ДВ. бр.69 от 05.08.2008г., изм. ДВ. бр.88 от 10.10.2008г., изм. ДВ. бр.102 от 28.11.2008г., изм. ДВ. бр.74 от 15.09.2009г., изм. ДВ. бр.75 от 18.09.2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16.10.2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24.11.2009г., изм. ДВ. бр.54 от 16.07.2010г., изм. ДВ. бр.98 от 14.12.2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21.12. 2010г., изм. ДВ. бр.10 от 01.02.2011г., изм. ДВ. бр.19 от 08.03.2011г., изм. ДВ. бр.39 от 20.05.2011г., изм. ДВ. бр.48 от 24.06.2011г., изм. ДВ. бр.20 от 09.03.2012г., изм. и доп. ДВ. бр.47 от 22.06.2012г., изм. ДВ. бр.53 от 13.07.2012г., изм. ДВ. бр.54 от 17.07.2012г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 07.08.2012г., изм. и доп. ДВ. бр.75 от 02.10.2012г., доп. ДВ. бр.15 от 15.02.2013г., изм. ДВ. бр.68 от 02.08.2013г., изм. и доп. ДВ. бр.53 от 27.06.2014г., изм. ДВ. бр.107 от 24.12.2014г., изм. ДВ. бр.14 от 20.02.2015г., изм. и доп. ДВ. бр.19 от 13.03.2015г., изм. и доп. ДВ. бр.37 от 22.05.2015г., изм. ДВ. бр.79 от 13.10.2015г., доп. ДВ. бр.92



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

от 27.11.2015г., изм. ДВ. бр.95 от 08.12.2015г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 22.12.2015г., изм. ДВ. бр.102 от 29.12.2015г., изм. ДВ. бр.13 от 16.02.2016г., изм. ДВ. бр.50 от 01.07.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.81 от 14.10.2016г., доп. ДВ. бр.86 от 01.11.2016г., изм. ДВ. бр.98 от 09.12.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 20.12.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.9 от 26.01.2017г., изм. и доп. ДВ. бр.11 от 31.01.2017г., изм. ДВ. бр.54 от 05.07.2017г., изм. ДВ. бр.58 от 18.07.2017г., изм. и доп. ДВ. бр.77 от 26.09.2017г., изм. и доп. ДВ. бр.97 от 05.12.2017г., изм. и доп. ДВ. бр.2 от 03.01.2018г., доп. ДВ. бр.7 от 19.01.2018г., изм. ДВ. бр.17 от 23.02.2018г., доп. ДВ. бр.55 от 03.07.2018г., изм. ДВ. бр.59 от 17.07.2018г., доп. ДВ. бр.62 от 27.07.2018г., доп. ДВ. бр.77 от 18.09.2018г., изм. ДВ. бр.86 от 18.10.2018г., изм. и доп. ДВ. бр.105 от 18.12.2018г., изм. ДВ. бр.13 от 12.02.2019г., изм. ДВ. бр.17 от 26.02.2019г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 30.07.2019г., доп. ДВ. бр.51 от 05.06.2020г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 07.07.2020г.). Считам, че същите са в противоречие с 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.

В рамките на правомощията си като омбудсман и защитник на правата и свободите на гражданите отправям настоящото искане, тъй като 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 нейните предели, правото на личен живот, наред с нарушаването и на конституционни принципи като принципа на правовата държава.

Не би могло да се приеме, че разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДВП са в съответствие с Конституцията. 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 на Република България. 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, е неприемливо и не оправдава ограничаването на правата, предвидени в конституционната разпоредба. Финансовият интерес на държавата не е сред възможните основания за ограничаване на посочените конституционни права на гражданите.

Оспорените норми предвиждат, че за осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административните нарушения се прилагат принудителни административни мерки (ПАМ), сред които временното спиране от движение на пътно превозно средство (ППС) и временното отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

управлява моторно превозно средство (МПС) с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане - до заплащане на дължимата глоба.

С временното отнемане на свидетелството за управление на 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 - и да напуска нейните предели.

Още по-сериозно се засягат правата на свободно придвижване и напускане на страната с временното спиране от движение на ППС и неплатената глоба не може да бъде основание за това.

Не оспорвам, че прилагането на принудителни административни мерки е обосновано в случаите на тежки нарушения, при които се застрашават животът и здравето на гражданите, както и за да се осигури безопасността на движението по пътищата. В този смисъл санкционирането на нарушителите има важен превантивен ефект. Налагането на такива санкции на основание на несъбрани глоби, което не е административно нарушение обаче, е неоправдано и води до нарушаване на конституционни права на гражданите.

Съгласно практиката на Конституционния съд (Решение №2/2011 г. по к. д. № 2/2011г.) правото на гражданите свободно да напускат пределите на страната, постулирано в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, 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 – 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.

Тази възможност за ограничаване важи и по отношение на правото на свободно придвижване по територията на страната, също част от разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от Основния закон.

По горепосоченото конституционно дело, КС намира за нужно да се изследва дали поначало законодателната цел, обусловила приемането на оспорените разпоредби, е легитимна от гледната точка на Основния закон на страната, както и 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.



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На тази плоскост и в съответствие с мотивите на конституционните съдии, не намирам, че в хипотезите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП, макар и временно, отнемането на свидетелството за правоуправление и спирането от движение на автомобил на основание неплатена глоба, 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-осигурителния процесуален кодекс) и специализиран орган (Националната агенция за приходите).

Безспорно събирането на наложените глоби за нарушения на ЗДвП има важен финансов и превантивен ефект, но липсата на доброволно изпълнение на установено имуществено задължение не може да бъде компенсирано със засягане на лични права на гражданите и с прилагането на принудителни административни мерки.

Самият КС отбелязва, че само в изключителни и на практика твърде редки хипотези своевременното изпълнение на едно парично задължение би обусловило преодоляване или предотвратяване на състояние на реална непосредствена опасност за националната сигурност и народното здраве.

В същото решение изрично се посочва, че удовлетворяването на надлежно установените публични задължения трябва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно, бързо проведено изпълнително производство, 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 парично вземане в патримониума на съответния кредитор.

Наред с това, проблемът с прилагането на 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.

С тази практика се създават пречки за напускане на страната от лица, за които се установи, че имат неплатени глоби по наказателни постановления за нарушения на Закона за движение по пътищата, при това в момент, в който, пристигайки на гранично-контролно пропускателните пунктове, те недвусмислено са заявили желанието си да напуснат пределите на държавата.



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По принцип, при влизане или излизане от Република България на проверка от страна на органите на Главна Дирекция „Гранична полиция“ подлежи основно валидността на лична карта или паспорт, с които пътуват гражданите.

Според предприетото от МВР, шофьорите, на които за първи път се връчват наказателните постановления, ще имат право да продължат пътя си и да обжалват или да платят. Същевременно водачите, които са с влезли в сила глоби, трябва да платят на ПОС терминали на граничните пунктове, в най-близката банка, или да се разделят с книжката и талона на колата. За неплатени глоби се проверяват и останалите пасажери в колата. Така, всички те ще трябва или да платят, или да се откажат от пътуването.

Проблемът възниква и в случаите, когато гражданите не са били уведомени за издадените наказателните постановления, а същите се смятат за връчени по реда на чл. 58, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания. В тази ситуация водачите на МПС разбират за издаденото наказателно постановление и наложеното наказание едва на гранично-контролно пропускателните пунктове или при извършена проверка. При това положение, те се оказват в ситуация да не могат да продължат пътуването си извън страната, независимо от ясно заявената от тях воля за това, без да им е била дадена възможност да реагират спрямо установено по надлежния ред извършено от тях нарушение на Закона за движение по пътищата.

По данни на граждани има и случаи, в които системата не отчита, че дадена глоба е вече платена т.е. ако водачът не носи със себе си платежния документ, удостоверяващ плащането, също може да бъде санкциониран, при положение, че е бил изряден и е заплатил глобата.

В съответствие с действащата нормативна уредба омбудсманът не може да се позовава на несъответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна. Въпреки това, бих искала да обърна внимание на някои разпоредби от международноправни актове, които са относими в случая.

В съзвучие с изложеното по-горе, следва да се отбележи, че практиката по прилагане на чл.171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДВП на граничните контролно-пропускателни пунктове съществено ограничава свободата на движение на хора в Европейския съюз (ЕС), което е флагрантно нарушение на чл. 21 от Договора за функционирането на ЕС, според който 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. Ако тази практика не бъде своевременно



преустановена, тя неизбежно ще провокира инициране на наказателна процедура срещу България от Европейската комисия.

Горното становище намира основание и в Решението на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 04.10.2012 г. по дело С-249/11 (Христо Бянков). 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 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. Ето защо ограничаването на правото на придвижване в границите на ЕС несъмнено нарушава и посочената Директива.

Не на последно място, според чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС, гражданите на Съюза имат право на „добро управление“. Практиката по прилагане на чл.171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП от Гранична полиция, която заради бездействието на НАП да събира публичноправните вземания, налага диспропорционални и противоконституционни ограничения на основни права на гражданите, явно се конфронтира с принципите за добро управление.

На следващо място, временното спиране от движение на ППС и временното отнемане на свидетелството за управление на МПС като принудителни административни мерки на основание несъбрани глоби засягат не само конституционно прогласеното право на свободно придвижване, но и биха могли да ограничат правото на личен живот по смисъла на чл. 32, ал.1 от Конституцията.

При прилагане на оспорените ПАМ за неплатени глоби реално се стига до допълнителна санкция чрез засягане на личния живот на гражданите, тъй като за много хора автомобилът е обичайното средство за придвижване от дома до местоработата, до училището и детските градини, до местата за лични срещи и социални контакти, за упражняване на спортни занимания и други хобита, за пътуване в чужбина. От тази перспектива, отнемането на свидетелството за правоуправление и временното спиране на автомобила от движение като форма на административна принуда на основание неплатена глоба т.е. без извършено нарушение, биха могли да доведат до неоснователно засягане и съществено ограничаване на важни аспекти от правото на личен живот. Може да се стигне например до затруднения за транспортиране на близки за неотложни медицински процедури, както и за обгрижването на възрастни и болни роднини, живеещи в населени места на голямо разстояние, без редовен обществен транспорт до местоживеенето на децата им.



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Важно е да се отбележи, че чл. 32 от Конституцията не посочва конкуриращи индивидуални права, нито легитимни цели, кореспондиращи с обществен интерес, в името на които правото на личен живот може да бъде ограничавано. Нещо повече, според чл. 57, ал. 3 от Основния закон, това право, прогласено в чл. 32, ал. 1 от Конституцията, е едно от малкото, което не подлежи на ограничения, дори със закон, приет в контекста на извънредно положение.

Този подход на конституционния законодател показва изключителния интензитет на закрилата на правото на личен живот. Чисто формалното тълкуване на чл. 57, ал. 3 във връзка с чл. 32 дори създава впечатление, че според Основния закон, правото на личен живот е абсолютно и не подлежи на никакви ограничения. Дори това буквално тълкуване да не бъде възприето, несъмнена е специалната защита на това право от Конституцията. Ето защо, дори да се приеме, че то подлежи на ограничения, в съответствие с практиката на КС и на ЕСПЧ, те следва да отговарят на следните условия:

- А) Да са предвидени в закона;
- Б) Да са наложени с ясна правна норма, с предвидимо действие и последици;
- В) Ограниченията да преследват легитимна цел, кореспондираща с ясен обществен интерес;
- Г) Средствата за постигане на легитимната цел разумно да балансират между индивидуалното право на личен живот и обществения интерес от ограничаването му.

От горната перспектива цитираните разпоредби на чл.171, т.1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) категорично не отговарят на тези критерии.

Не на последно място, ще отбележа, че основен принцип в административното право е, че прилагането на принудителните административни мерки (ПАМ), каквито са отнемането на свидетелството за правоуправление на МПС и временното спиране от движение на ППС в хипотезите на чл.171, т.1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата (ЗДвП), е само във връзка с установено административно нарушение.

Съгласно общата разпоредба на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания принудителните административни мерки се прилагат за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях.

В първия случай, предвид превантивния им характер, основание за прилагане на ПАМ е опасността от извършване на правонарушение, при това тази опасност



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

трябва да е явна, конкретна и непосредствена. При преустановителните ПАМ трябва да са налице вече започнали и продължаващи правонарушения, а при възстановителните ПАМ насочеността е към отстраняване на вредните последици от вече извършени административни правонарушения.

Важно е да се има предвид, че ПАМ не са административни наказания, макар да са израз на административна принуда, и предназначението им е да се осигури безпрепятственото и законосъобразно развитие на административните правоотношения.

В хипотезите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от ЗДвП обаче, е предвидено принудителните административни мерки да се прилагат за неплащане на глоба в срока за доброволно изпълнение, което не е административно нарушение, нито пък създава явна, конкретна и непосредствена опасност от извършване на административно нарушение.

Няма съмнение, че неизрядните водачи следва да бъдат санкционирани съгласно законовите разпоредби и глобите, които се налагат, да бъдат своевременно събирани. Необходимо е обаче много внимателно да се следи прилагането на подобни разпоредби в контекста на упражняването на конституционните права на гражданите, тъй като неплащането на глоба не е административно нарушение или престъпление и за него не следва да се прилага ПАМ.

Необходимо е да се отбележи, че единствената неблагоприятна последица, която законът свързва с неизпълнението на глобата като публичноправно задължение, е възможността за принудителното ѝ събиране по специална процедура, регламентирана в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), и от специализиран орган – Националната агенция за приходите (НАП).

Безспорна е важноста на събирането на публичноправните вземания, което има превантивен ефект. Но ако специализираните органи бездействат и не осъществяват възложените им по закон правомощия, следва да се предприемат мерки в тази насока, а не да се упражнява административна принуда при липса на административно нарушение или дори опасност от извършване на такова от страна на водач на МПС, незаплатил глобата си в срока за доброволно плащане.

Не оспорвам, че държавата може да налага ограничения с цел събиране на вземанията си, но, за да са оправдани тези ограничения с оглед защитата на конституционните права на гражданите и постигане на целта им, те следва да засягат имуществената, а не личната сфера на нарушителите.





## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Налаганите ограничения от страна на държавата, следва да бъдат съобразени с принципа на пропорционалност като предвидената мярка е единственият или най-малко утежняващият начин за постигане на целта, каквато е и практиката на Съда на Европейския съюз.

От тази перспектива е недопустимо нарушаването на основен принцип на административното право чрез възлагане на фискални правомощия на службите за контрол по ЗДВП съобразно тяхната компетентност или оправомощени от тях длъжностни лица, а това е в колизия и с принципа на правовата държава и съответно е в нарушение на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и т. 2, б. „к“ от Закона за движението по пътищата за противоконституционни поради противоречието им с чл. 35, ал. 1, чл. чл. 32, ал. 1, чл. 57, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Основния закон.

Моля да конституирате като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Президента на Републиката, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

**С уважение,**

**ДОЦ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА  
ОМБУДСМАН НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**