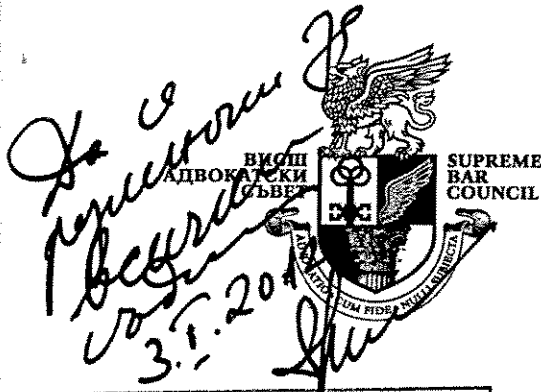


**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „ Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-6, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com



Висш адвокатски съвет  
Изх. номер 1208  
30.12.2011 г.  
ул. "Калоян" 1А

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТ А Н О В И Щ Е**  
на Висшият адвокатски съвет  
по конституционно дело № 10/2011 г.

С определение от 8 декември 2011 г. Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана страна по к. д. № 10/2011, образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 189, ал. 13 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП).

Висшият адвокатски съвет подкрепя искането на омбудсмана с изложените в него доводи, като предлага на вниманието на Конституционния съд следните допълнителни съображения.

1.1. В светлината на практиката на Конституционния съд Висшият адвокатски съвет споделя становището на омбудсмана за противоречие на чл. 189, ал. 13 от ЗДвП с посочените в искането конституционни разпоредби. Съдът е подчертавал неведнъж тяхната взаимна връзка. Общата клауза в чл. 120, ал. 2 от Конституцията е израз на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на правото на защита на всеки гражданин, „когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси” (чл. 56 от Конституцията). „Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава”; „В разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само като конституционно пожелание с декларативен политически характер”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Решение № 13/1993 г. по к. д. № 13/1993.

Правото на защита, закрепено в член 56 от Конституцията, е „*основно, всеобщо, лично право на гражданите*“. Една от формите на защита на правата и законните интереси е правото на обжалване на административните актове пред съда<sup>2</sup>. „*Съдебната защита е най-висшата правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове*“<sup>3</sup>.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща „*всички административни актове*“, които засягат граждани или юридически лица, без оглед на техния характер и теоретична квалификация<sup>4</sup>.

I.2. Конституционният съд изхожда от разбирането, че възможността, която законодателят има по силата на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията, не е неограничена, както и че с отклоненията от общата клауза се засяга правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Член 120, ал. 2 от Конституцията не съдържа критерии за изключването на определени административни актове от съдебен контрол, но съдът е посочил, че става дума за актове, които ще бъдат изключени „*поради особеното си съдържание и предмет*“<sup>5</sup>.

I.3. Според цитираното решение № 3/1994 г. „*при упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане на правата на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общественото благоденствие*“. Конституционният съд преценява конституционността на изключването от съдебен контрол, като съпоставя конституционно охранените права и ценности от гледна точка на общия интерес. Той е стигнал до извода, че изключението от общата клауза за обжалване на административните актове е предвидено само когато „*друга по-важна, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена*“ пред конституционно признатите основни права и свободи на гражданите. Такава ценност например е сферата на националната сигурност<sup>6</sup>.

I.4. С отнемането на възможността за съдебно обжалване на наказателни постановления и електронни фишове, с които е наложена глоба до 50 лв. включително, законодателят очевидно е имал за цел да

<sup>2</sup> Решение № 3/1994 г. по к. д. № 1/1994.

<sup>3</sup> Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003.

<sup>4</sup> Решение № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995.

<sup>5</sup> Вж цит. решение № 13/1993 г.

<sup>6</sup> Решение № 8/1999 г. по к. д. № 4/1999; решение № 3/2002 г. по к. д. № 11/2002.

облекчи съдебната система, като е държал сметка за относително ниския размер на санкцията (който в общия случай отразява и малозначителност на случая). Вероятно преследвана цел е и бързината при реализирането на административно-наказателната отговорност<sup>7</sup>.

I.5. От една страна, това изключване не е свързано с „*особеното съдържание и предмет*” на въпросните актове. Висшият адвокатски съвет споделя позицията на омбудсмана, че изключването на обжалването пред съд само поради размера на санкцията не отговаря на посочените критерии, очертани в юриспруденцията на Конституционния съд.

а) Към изложените в искането доводи може да се добави, че принципът за върховенството на закона и правото на защита, което произтича от него и позволява осъществяването му, не могат да бъдат изключени общо по отношение на малозначителни случаи и невисоки по размер санкции – това означава евентуални закононарушения от страна на компетентните административни органи при налагането им да се приемат за търпими като правило. Такива закононарушения от страна на администрацията могат да бъдат много тежки по самия си характер, независимо от значителността на случая и размера на наложената санкция. Освен това липсата на съдебен контрол съвсем не стимулира административно-наказващите органи да спазват и ефективно да прилагат разполагаемите гаранции за защита срещу актовете по чл. 189, ал. 13 от ЗДвП в рамките на административно-наказателното производство.

б) Следва да се има предвид още, че последиците на актовете по чл. 189, ал. 13 от ЗДвП не се изчерпват с наложената санкция от 50 (или по-малко) лева. Те се проявяват например и в случаите на повторност. Също така, с едно наказателно постановление могат да бъдат наложени неограничен брой отделни санкции до 50 лева, така че общият размер да възлезе на значителна сума и съответно засегнатият интерес на наказаното лице далеч да не е пренебрежим. Освен това негативна правна последица от влизане в сила на наказателното постановление, с което водачът е признат за виновен в извършване на административно нарушение по ЗДвП, е и отнемането на контролни точки.

I.6. От друга страна, при баланса на засегнатите права и интереси **разтоварването на съдилищата от малозначителни случаи не може да натежи в сравнение с основното, всеобщо и универсално право на защита**, дори и да се приеме, че съдейства за по-доброто функциониране на съдебната система. Този сам по себе си легитимен интерес не е от

<sup>7</sup> Мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗДвП (№ 602-01-90 от 27.10.2006 г., 40-о НС) не съдържат каквото и да било изложение относно нововъведената ал. 5 (сега ал. 13) на чл. 189.

естеството на конституционно охранените права и интереси, за които Конституционният съд е приемал, че могат да вземат превес и да оправдаят ограничаване на правото на защита. Претоварването на съдебната система трябва да се предотвратява и преодолява с други средства. При това законодателната уредба не следва да изхожда от презумпцията, че засегнатите лица недобросъвестно ще обжалват всеки акт по чл. 189, ал. 13 от ЗДвП, дори при издаването му да не са допуснати съществени закононарушения. Посоченото по-горе се отнася и за евентуално целената бързина.

Ето защо Висшият адвокатски съвет застъпва становището, че с разпоредбата, предмет на искането, законодателят е надхвърлил конституционно установените граници на правото си да изключва административни актове от съдебен контрол.

II.1. Конституционният съд вече е подчертавал<sup>8</sup>, че **тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с нормите на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС)**. Тълкуването и прилагането на Конституцията в съгласие с ЕКЗПЧОС се налага и от задължението на държавата по чл. 1 от Конвенцията да осигури предвидените в нея права и свободи на всички лица под юрисдикцията ѝ.

II.2. Член 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС установява „правото на съд“, като гарантира правото на всяко лице *„при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него ... на ... гледане на неговото дело ... от независим и безпристрастен съд“* (делото *Golder v. The United Kingdom*<sup>9</sup>, делото *Deweere v. Belgium*<sup>10</sup>). Елемент на правото на съд е правото на достъп, т.е. при наличие на „наказателно обвинение“ или на „спор относно граждански права и задължения“ (в автономния смисъл, тези понятия се тълкуват от Конвенцията и Европейския съд по правата на човека), всеки трябва да има възможност да отнесе случая си за разглеждане от съд.

II.3. Ако дадено деяние съставлява престъпление по националното право, Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) приема чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за приложим. Когато обаче то е квалифицирано от националния законодател като административно или дисциплинарно нарушение, той извършва собствена преценка дали въпреки това не е

<sup>8</sup> Например решение № 3/2011 г. по к. д. № 19/2010.

<sup>9</sup> Решение от 21.02.1975 г.

<sup>10</sup> Решение от 27.02.1980 г.

налице „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6 от ЕКЗПЧОС въз основа на критериите, които е установил по делото *Engel and others v. The Netherlands*<sup>11</sup> (наричани критериите *Енгел*):

*а) квалифицирането на правонарушението във вътрешното законодателство*

Този критерий, който отчита дали нормите относно правонарушението са част от наказателното, дисциплинарното или административното право, е с малка и относителна тежест. Съдът взема под внимание например и дали наказателнопроцесуални разпоредби се прилагат „по аналогия“ в административно-наказателното производство. По-важен е вторият критерий.

*б) характерът на правонарушението*

ЕСПЧ изследва естеството на приложимите норми – дали са адресирани към всички или само към конкретна група със специален статут (въоръжените сили, затворници, упражняващите дадена професия); дали, макар и теоретически, при по-голяма тежест същото деяние може да съставлява престъпление; каква е целта на наказанието – възмездие и възпиране или компенсирание на щетите.

*в) естеството и степента на строгост на наказанието, което лицето рискува да получи (т.е. максималното предвидено, а не наложеното в конкретния случай)*

Съдът приема както лишаването от свобода, така и глобата за санкции, които принципно се отнасят към сферата на наказателното право (делото *Öztürk v. Germany*<sup>12</sup>, § 53).

Вторият и третият критерии са алтернативни, а не кумулативни, но понякога ЕСПЧ прилага и двата, ако не може да направи категоричен извод само въз основа на единия.

II.4. В областта на движението по пътищата внимание заслужава цитираното по-горе дело *Öztürk v. Germany*, по което ЕСПЧ приема чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за приложим във връзка с наложено административно наказание „глоба“ от 60 германски марки за извършено незначително нарушение (жалбоподателят ударил с автомобила си паркиран друг автомобил), наскоро декриминализирано, заедно с други подобни нарушения, и квалифицирано като административно нарушение. Съдът

<sup>11</sup> Решение от 8 юни 1976 г.

<sup>12</sup> Решение от 21.02.1984 г.

отбелязва, че Конвенцията не създава пречки за декриминализирането на маловажни деяния, но ако договарящите се държави имаха възможност по свое усмотрение, чрез категоризиране на дадено нарушение като „административно“, вместо като престъпление, да изключат действието на основните разпоредби на чл. 6 и чл. 7, приложението на тези текстове би било подчинено на суверенната им воля, което би могло да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на Конвенцията. Изводът на ЕСПЧ е, че общият характер на правилото и целта на наказанието – едновременно възпираща и наказваща – са достатъчни, за да покажат, че разглежданото нарушение е било, по смисъла на чл. 6 от Конвенцията, криминално по характер. Според решението фактът, че нарушението е било маловажно, не го поставя извън приложното поле на чл. 6, тъй като нищо не сочи, че „наказателното обвинение“ по смисъла на Конвенцията трябва да е за престъпление с определена степен на тежест. Освен това би било в разрез с предмета и целите на чл. 6, ако на държавата се позволи да изключи от приложното му поле цяла категория престъпления на единственото основание, че ги счита за маловажни. След като извършеното нарушение е било криминално по смисъла на чл. 6 от Конвенцията, съдът не намира за необходимо да го разглежда и в светлината на последния критерий. *„Относително лекият характер на наказанието ... не може да лиши едно правонарушение от присъщия му криминален характер”*. Накрая ЕСПЧ подчертава, че с оглед на големия брой нарушения при движението по пътищата една договаряща държава може да има основателна причина да освободи своите съдилища от преследването им по наказателен път. *„Не е несъобразно с Конвенцията преследването и наказването на маловажни престъпления да се повери на административни органи, при условие че засегнатото лице може да обжалва решението на административния орган пред съд, който осигурява гаранциите на чл. 6”*.

II.5. Подобни са разсъжденията и изводите на ЕСПЧ и по делото *Lauko v. Slovakia*<sup>13</sup>, в което той подчертава още: „[Ф]актът, че извършването на правонарушението не се наказва с лишаване от свобода, както и че не се вписва в криминалното досие, не е решаващ” (§ 58); също и делото *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*<sup>14</sup>.

По делото *Rinck v. France*■ Съдът прилага новия критерий за допустимост на жалбите (чл. 35, § 3, б. в от ЕКЗПЧОС<sup>16</sup>), въведен с

<sup>13</sup> Решение от 2.09.1998 г.

<sup>14</sup> Решение от 9.10.2003 г. на Голямата камера

15. Решение от

<sup>16</sup> Чл. 35 (3) Съдът обявява за недопустима всяка индивидуална жалба, подадена на основание член 34, когато счете че: ...

б) жалбоподателят не е претърпял значителна вреда, освен когато зачитането на правата на човека, защитени в Конвенцията и Протоколите към нея изисква разглеждане на жалбата по същество, като

влезлия в сила през юни 2010 г. Протокол № 14 към Конвенцията, и обявява за недопустимо оплакването, че процесът по налагането на глоба от 150 евро и отнемането на една точка от талона заради нарушение на правилата за движение по пътищата е бил несправедлив в нарушение на чл. 6. Съдът приема, че вредата, понесена от жалбоподателя, е несъществена, няма и съществено засягане на личния му живот във финансов или друг аспект вследствие наказването му, а освен това съществуването на спора е било надлежно разгледано пред национален съд.

II.4. В светлината на тази практика на ЕСПЧ може да се приеме, че в случаите, визириани от чл. 189, ал. 13 от ЗДвП, се касае за „наказателно обвинение” по смисъла на чл. 6 от ЕКЗПЧОС.

Освен това налагането на няколко ненадвишаващи 50 лв. глоби с едно наказателно постановление може, както бе посочено по-горе, да доведе до сериозни при стандарта на живот в страната имуществени последици и да постави въпроси във връзка с правата по чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКЗПЧОС и съответно прилагането на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията в гражданскоправния му аспект.

Тези изводи не се променят от факта, че дейността по издаването на наказателни постановления у нас се възприема като юрисдикционна (правораздавателна) по своето предметно съдържание дейност, с която по повод съставен акт за извършване на административно нарушение и при следване на опростено състезателно производство се решава със сила на пресъдено нещо административноправен спор (извършено ли е административно нарушение, от кого, при какви обстоятелства и форма на вината), и се налага санкция – административно наказание. Както бе изяснено по-горе, чл. 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС изисква – при наличието на „наказателно обвинение” или спор относно гражданско право или задължение в автономния смисъл, който придава на тези понятия – достъп до „независим съд”, т.е. съд, независим както от страните по делото, така и от другите власти в държавата. Въпреки състезателните елементи в производството по издаване на наказателно постановление, то се провежда пред административен орган, който е част от изпълнителната власт, т.е. единственият начин да се осигури изискваният от чл. 6 достъп до съд е наказателното постановление да подлежи на обжалване по съдебен ред (виж т. II.4 по-горе).

III. Накрая заслужава да се отбележи също, че и при действащата редакция на чл. 189, ал. 13 от ЗДвП редица административни съдилища в страната приемат за допустими жалбите срещу визирианите от тази разпоредба актове, като се позовават пряко на

---

*никог дело не може да бъде отхвърлено на това основание, ако не е било надлежно разгледано от национален съд.*

Конституцията и ЕКЗПЧОС, а черпят аргументи и от още по-широките гаранции на чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (напр. Административният съд – Бургас и Административният съд – Стара Загора). Висшият адвокатски счита, че тази постановка съответства на стандартите за върховенство на закона и право на защита в демократичното общество, както и на мотивите в цитираното по-горе решение № 3/2011 г. на Конституционния съд.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

  
ДАНИЕЛА ДОКОВСКА

