

Правен анализ на основанията за налагане на отлагателно вето от Президента на Република България по отношение на Закона за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата

Раздел I: Въведение

Настоящият правен анализ има за цел да идентифицира и обоснове юридическите основания, които дават възможност на Президента на Република България да упражни конституционното си правомощие по чл. 101 от Конституцията и да върне за ново обсъждане в Народното събрание приетия Закон за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (ЗИД на ЗДвП), съдържащ се в Доклад № 51-553-19-7.¹ Анализът се фокусира върху противоречията на законопроекта с основни конституционни принципи, включително принципа на правовата държава, разделението на властите и единството на държавната власт.

Законопроектът е резултат от обединяването на пет отделни законопроекта, внесени от Министерския съвет и различни групи народни представители.¹ Тази законодателна техника, макар и често използвана, крие значителни рискове от създаване на вътрешни противоречия и липса на концептуална цялост. В конкретния случай тя е довела до приемането на текстове, които не само са вътрешно несъгласувани, но и пораждат сериозни съмнения за тяхното съответствие с основни конституционни начала. Това само по себе си е първичен индикатор за потенциални проблеми с правната сигурност и качеството на законодателството.

Изложението е структурирано в три основни раздела. Първият разглежда противоречията на законопроекта с принципа на правовата държава, като се фокусира върху накърняването на правната сигурност и нарушаването на принципа на пропорционалност. Вторият анализира отклоненията от принципите на държавно устройство, породени от фрагментирането на контролните функции и създаването на системен конфликт на интереси. В заключение се обобщават аргументите и се

формулира препоръка към държавния глава.

Раздел II: Противоречие с конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е фундамент на българския конституционен модел.² Той изисква законите да бъдат ясни, точни и предвидими, за да могат гражданите и юридическите лица да съобразяват своето поведение с тях и да предвиждат правните последици от своите действия.¹ Правната сигурност, като ключов компонент на този принцип, предполага, че правните норми не трябва да създават двусмислици или да оставят прекомерна и неограничена свобода на преценка на административните органи.¹ Анализираният законопроект съдържа разпоредби, които грубо нарушават тези изисквания.

Накърняване на правната сигурност чрез въвеждане на неясни правни норми

Законопроектът в своя § 5 изменя чл. 21 от ЗДвП, като въвежда санкциониране на база "средната скорост в определен участък от пътя".¹ Легална дефиниция на понятието е дадена в § 98, т. 2, буква "е" от Допълнителните разпоредби, където "средна скорост" се определя като скоростта, с която превозно средство изминава определен участък от пътя, установена чрез система за секционен контрол.¹

Основният порок на тази разпоредба е нейната непълнота и произтичащата от това непредвидимост. В закона липсват каквито и да било критерии за това как се определя "определен участък от пътя", как се обозначава той за водачите и най-вече – как се изчислява допустимата средна скорост, когато в този участък има множество различни ограничения на скоростта (например поради временни знаци за ремонт, близост до училище или други променливи условия). Тази празнина в закона създава състояние на правна несигурност за участниците в движението, които не могат да знаят с каква максимално допустима средна скорост следва да се съобразят.

Особено показателен е фактът, че този дефицит на правната норма не е случаен пропуск, а резултат от съзнателен законодателен избор. По време на обсъжданията в парламентарната комисия е било направено конкретно предложение от народни представители, което е целяло да внесе яснота именно по този въпрос, като е предлагало при наличие на повече от едно ограничение в участъка, за допустима средна скорост да се счита най-високата стойност.¹ Това предложение е било отхвърлено от комисията.¹ По този начин законодателят не просто е пропуснал да уреди

важен аспект от новия правен институт, а активно е отказал да го направи. Тази съзнателна законодателна пасивност прехвърля тежестта върху правоприлагащите органи да тълкуват и прилагат закона без ясни законови критерии, което е в пряко нарушение на принципа на правовата държава. Когато законът умишлено се оставя неясен, се създават предпоставки за произвол от страна на администрацията и се нарушава правната сигурност на гражданите, което е силен аргумент за противоконституционност.

Нарушаване на принципа на пропорционалност на административните наказания

С § 83 от законопроекта съществено се завишават санкциите за превишена скорост. Въвежда се допълнително наказание "лишаване от право да се управлява моторно превозно средство" за определени нарушения, а при повторни и системни нарушения се предвиждат глоби в двоен и троен размер, както и по-дълги срокове за лишаване от правоуправление.¹

Принципът на пропорционалност, макар и да не е изрично записан, е изведен от общия дух на Конституцията и е неразривна част от принципа на правовата държава. Той изисква наложените ограничения и санкции да бъдат адекватни на преследваната легитимна цел – в случая повишаване на пътната безопасност – и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане.

Драстичното увеличение на санкциите повдига въпроса дали това е най-ефективното и съразмерно средство за постигане на целта. Липсва приложен анализ на въздействието, който да докаже, че именно размерът на санкцията, а не нейната неизбежност и ефективното ѝ събиране, е основният проблем в борбата с нарушенията на пътя. Законодателят не е представил мотиви, които да обосновават защо алтернативни, по-малко репресивни мерки (като подобряване на събираемостта, по-добра превенция или подобряване на пътната инфраструктура) не биха били достатъчни. В отсъствието на такъв анализ, механичното и рязко завишаване на наказанията може да се разглежда като нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като не е доказано, че то е необходимо и съразмерно на преследваната цел.

Раздел III: Отклонения от принципите на единство на държавната власт и разделение на властите (чл. 2 и чл. 8 от Конституцията)

Конституцията на Република България установява страната като единна държава с местно самоуправление (чл. 2, ал. 1) и въвежда принципа на разделение на властите (чл.

8).² Това предполага ясно разпределение на компетентностите между централните и местните органи, както и между законодателната, изпълнителната и съдебната власт, за да се избегне хаос, дублиране на функции и размиване на отговорността.¹ Опазването на обществения ред и националната сигурност, част от което е и контролът по спазване на правилата за движение по пътищата, е класическа функция на централната изпълнителна власт, осъществявана от специализирани органи като Министерството на вътрешните работи (МВР).¹ Законопроектът грубо нарушава тези основополагащи принципи.

Фрагментиране на контрола по пътищата в нарушение на установената компетентност

Законопроектът делегира значителни контролни функции на общините (§ 63) и на Агенция "Пътна инфраструктура" (АПИ) (§ 64).¹ Тези органи получават право да използват собствени автоматизирани технически средства и системи (АТСС) за установяване на нарушения и да участват активно в административнонаказателния процес, включително чрез съставяне и връчване на актове.¹

Това създава множество паралелни и некоординирани структури за контрол, което е в разрез с принципа за единство и ефективност на държавното управление. Както се посочва в редица критични становища, възниква основателният въпрос как 265 общини с различен административен, финансов и експертен капацитет ще се справят с дейност, която дори централизираната и специализирана структура на МВР не успява да организира ефективно в продължение на години.¹

Прехвърлянето на ключова държавна функция, каквато е контролът по спазване на ЗДвП, от централен орган към 265 отделни местни органа, представлява не просто децентрализация на административни услуги, а делегиране на принудителна, властническа функция, пряко свързана с опазването на обществения ред. Това неминуемо ще доведе до разнородна правоприлагаща практика в различните части на страната. Една община може да е изключително активна в контрола, докато друга може да не разполага с ресурси или воля за това. Това създава недопустимо неравенство на гражданите пред закона (в нарушение на чл. 6 от Конституцията) в зависимост от територията, на която се намират. Такова фрагментиране на ключова държавна функция подкопава унитарния характер на държавата, прогласен в чл. 2, ал. 1 от Конституцията. Вместо единна държавна политика по пътна безопасност, се създава "мозайка" от местни политики, което е характерно за федеративни, а не за унитарни държави. Това представлява скрито и неконституционно преразпределение на власт.

Създаване на предпоставки за системен конфликт на интереси в дейността на общините

Разпоредбата на § 98, т. 1, буква "в" от законопроекта предвижда 50% от събраните чрез общински АТСС глоби да остават в бюджета на съответната община, като се разходват "само за дейности, свързани с подобряване на безопасността на движението по пътищата".¹ На пръв поглед тази разпоредба изглежда целесъобразна, но при по-задълбочен анализ тя разкрива системен порок, който компрометира целия контролен механизъм.

Тази разпоредба създава пряк фискален стимул за общините да налагат максимален брой глоби. Както е посочено в експертните становища, това превръща контролната дейност от превантивна в приходна, което е в разрез с целта на закона и създава огромен корупционен потенциал.¹ В административното право санкцията има преди всичко превантивна и възпитателна функция. Нейната цел е да предотврати бъдещи нарушения, а не да пълни бюджета.¹ Разпоредбата на § 98 обвързва пряко бюджета на контролния орган (общината) с броя на наложените от него санкции. Това води до логически парадокс: успешната превенция (т.е. намаляването на броя на нарушенията) би довела до намаляване на приходите за общината. По този начин контролният орган е финансово мотивиран

да не постига основната цел на закона.

Това може да се определи като "законова перверзия", която изначално опорочава целия контролен механизъм. Тя е в разрез с принципа на доброто управление, произтичащ от правовата държава (чл. 4 от Конституцията), защото създава институционална рамка, която насърчава злоупотребата с власт за фискални, а не за общественоползни цели. Президентът, в качеството си на гарант за спазването на Конституцията (чл. 92, ал. 1), е длъжен да се противопостави на такъв законодателен подход, който превръща санкцията от средство за превенция в самоцел.

Таблица 1: Сравнителен анализ на целите и очакваните резултати

Аспект	Декларирана цел на ЗДвП (Обществен интерес)	Стимулиран от § 98 интерес на общината (Частен фискален интерес)
Основна цел	Превенция и повишаване на пътната безопасност.	Генериране на максимални приходи за общинския бюджет.
Фокус на контрола	Места с висока концентрация на ПТП и рискови участъци.	Места с висок трафик, позволяващи събиране на повече глоби, независимо от риска.
Критерий за успех	Намаляване на броя на нарушенията и пътнотранспортните произшествия.	Увеличаване или поддържане на висок брой наложени глоби.
Резултат	По-безопасна пътна среда.	Поддържане на ниво на нарушения, гарантиращо

		постоянен приход; потенциално влошаване на пътната безопасност.
--	--	---

Раздел IV: Заключение

Анализът на приетия Закон за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата разкрива множество съществени правни пороци, които дават основание за неговото връщане за ново обсъждане. Законопроектът е неясен и непредвидим, особено по отношение на новия институт на "средната скорост", с което нарушава принципа на правната сигурност. Той въвежда непропорционално тежки санкции без необходимата обосновка. Най-сериозните му недостатъци обаче са свързани с отклонението от основни конституционни принципи на държавното устройство. Чрез фрагментирането на контрола по пътищата се подкопава унитарният характер на държавата и се създават предпоставки за неравно третиране на гражданите. Същевременно, чрез въвеждането на пряк финансов стимул за общините да налагат глоби, се създава системен конфликт на интереси, който компрометира и изначално опорочава основната цел на закона – опазването на живота и здравето на гражданите. На базата на гореизложените аргументи се формулира категорична препоръка към Президента на Република България да упражни правото си на отлагателно вето по чл. 101 от Конституцията.

Препоръчително е законът да бъде върнат за ново обсъждане в Народното събрание с мотиви, които изискват:

1. Цялостна преработка на текстовете, свързани с контрола на средната скорост, с цел въвеждане на ясни и предвидими правила за определяне и обозначаване на контролните участъци и за изчисляване на допустимата скорост при променливи ограничения.
2. Преразглеждане на разпределението на контролните функции между държавните органи, като се запази централизираният характер на тази дейност в рамките на МВР, за да се гарантира единна правоприлагаща практика и равенство на гражданите пред закона.
3. Премахване на финансовия стимул за общините, който създава конфликт на интереси и превръща санкционирането в приходна дейност, като вместо това се търсят механизми за целево финансиране на дейности по пътна безопасност, които не са обвързани с броя на наложените глоби.

Works cited

1. stanovishte 2023.docx
2. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA - National Assembly of the

- Republic of Bulgaria, accessed July 27, 2025, <https://www.parliament.bg/en/const>
3. Конституция на Република България - Global Health & Human Rights Database |, accessed July 27, 2025, https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/09/Bulgaria_Bulgarian.pdf
 4. КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - Министерски съвет, accessed July 27, 2025, <https://www.justice.government.bg/home/normdoc/521957377>