

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПИСМЕНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

от Административен съд – София град, XX касационен състав

по конституционно дело № 7/2025 г. на Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 08.07.2025 г. по к.д. № 7/2025 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на XX касационен състав на Административен съд – София град по к.н.а.х.д. № 1786/2025 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.79б, ал.2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), създадена с § 35 от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗИДЗАНН), обн. ДВ бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.

Със същото определение Административен съд – София град е поканен да представи допълнителни писмени съображения в 30-дневен срок от уведомяването, което е направено с писмо № 414/08.07.2025 г.

По този повод Административен съд – София град, XX касационен състав, изразява становище, че поддържа депозираното пред Конституционния съд искане за установяване несъответствие между разпоредбата на чл.79б, ал.2 от ЗАНН и Конституцията, по подробно изложените в същото аргументи.

С оспорената разпоредба са нарушени основополагащи конституционни принципи, а именно: принципът на правовата държава, закрепен в чл.4, ал.1 от Конституцията; принципът на правото на гражданите на защита по чл.56 от Конституцията, принципът за правото на гражданите на обжалване пред съд съгласно чл. 120 от Конституцията; принципът, гарантиращ правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа съобразно чл. 48, ал. 3 от Конституцията; принципът за справедливостта и юридическото равенство на гражданите – чл.6, ал.2 от Конституцията.

На първо място поради липсата на мотиви към проекта за създаване на разпоредбата на чл.79б ЗАНН с § 35 ЗИДЗАНН (ДВ, бр. 109/22.12.2020 г.), създаващи и указващи причините и технологията на създаването ѝ, съответно смисъла и предназначението ѝ е нарушен конституционният принцип на законността, като е накърнена предвидимостта в правното регулиране, дестабилизирана е правната сигурност, която правовата държава, каквато е България съгл. чл.4, ал.1, изр. 1 КРБ, е предназначена да осигури и която е предпоставена от създаването и действието на ясно, еднозначно, непротиворечиво, стабилно и предвидимо законодателство. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, недвусмислени, разбираеми, взаимосвързани и непротиворечиви на

Конституцията, за да могат правните субекти да изведат от тях предписвания модел за поведение.

На второ място нормата на чл.79б, ал.2 ЗАНН се намира в противоречие с универсалното право на гражданите на защита, застъпено в чл.56 от Конституцията, изразяващо се в предприемането на активно поведение от страна на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. С тази разпоредба заплащането на наложената глоба се третира като отказ от обжалване, макар и да е извършено под принуда, изразяваща се в налагане на принудителна административна мярка на собственика на превозното средство и ограничението на това право не е диференцирано спрямо тежестта на извършеното административно нарушение. Затова и само съображения, свързани с правото на защита като основно право на гражданите, могат да бъдат от значение в тази посока и по-специално нарушителят да не оспорва извършеното нарушение и да е готов да плати на място налаганата глоба. Щом стане това, производството се смята за изпълнено. Ако тези обстоятелства обаче не са налице, например нарушителят възражава, ще трябва да бъде развито цялото производство по административно наказване, съдебната защита не може да му бъде отказвана.

Неразривно свързано с правото на защита е и противоречието на чл.79б, ал.2 ЗАНН с правото на гражданите на обжалване пред съд, залегнало в чл. 120 от Конституцията. Съгласно чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) достъпът до съд трябва да бъде гарантиран по отношение на всяко едно наказателно обвинение, каквото представляват „разпоредбите във връзка с административното наказване“. Административното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното право и следва принципите на наказателната политика. Правната уредба на административното наказване, отчитайки нейната специфика, обикновено се извежда чрез съпоставка със съответните правила в материалното и процесуалното наказателно право и обосновава в редица случаи субсидиарното прилагане на техните правила (чл. 11, чл. 84, чл. 85 ЗАНН).

Въпреки спецификите на административното наказание „глоба“, което има за цел да накаже нарушителя и да го възпре да извършва подобни нарушения, в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, последиците и на едните и на другите са сходни, защото представляват все разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на гражданина за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят. С оглед на тези характеристики на административните наказания, при налагането им следва да бъде гарантирано упражняването на правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията чрез задължителен достъп до съдебно обжалване. Затова не следва да се приема, че заплащането е отказ от правото на обжалване, защото то може да е мотивирано от други съображения, а не от нежелание на адресата да обжалва.

На следващо място законодателното решение в чл.79б, ал.2 ЗАНН представлява заобикаляне на установения от закона ред за принудително събиране на публични вземания, като с оспорената разпоредба се създава опасност от административен произвол. Така се накърняват както правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията) в случаите, когато избраната професия е пряко свързана с управлението на моторно превозно средство, така и правото на собственост на притежателите на моторни превозни средства като неоснователно ограничава възможността за неговото упражняване в пълен обем. Това ограничение е непропорционално на поставената цел, а именно – осигуряване на приходи в държавния бюджет. Неспособността на

държавата да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите.

На последно място атакуваната разпоредба на чл.79б, ал.2 ЗАНН, въвеждаща изключение от общото правило на обжалваемост пред съд на административните актове, нарушава и принципите на справедливостта и юридическото равенство на гражданите по чл.6, ал.2 от Конституцията. Липсата на мотиви към проекта за създаването ѝ, не позволява да бъде ясно и точно формулирано наличието на сериозни и основателни причини за ограничаване на основни права, изрично очертани в Конституцията и съответно да бъде обусловена нуждата от изключението.

Ето защо с обсъждания текст са нарушени и принципите за законността и правната сигурност, като е допуснато вътрешно противоречие в закона чрез създаването на правна норма, противоречаща на същността на института, чието прилагане е предназначено да осигури и режима, на който е подчинено прилагането му.

Така формулирано, предписанието поставя проблема за нарушаването на принципите на пропорционалност, справедливост и равенство на гражданите пред закона, които чл. 6, ал. 2 от Конституцията е предназначен да обезпечи.

Освен това, приложението на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН в разглежданата хипотеза създава предпоставки за потенциална отговорност на държавата за вреди, причинени от актове, противоречащи на Конституцията. При това, възможни са разнородни неблагоприятни последици от възпрепятствания достъп до съд – така например, административното наказание на водач на моторно превозно средство не се свежда само до наложената глоба, но има последствия, отнасящи се до упражняването на професията „шофьор“; същото наказание може да има ефект спрямо трето лице – както в разглеждания случай, приложената принудителна административна мярка спрямо собственика на автобуса. Ето защо, действието на разпоредбата има обхват, значително по-широк от пределите на преценка на нарушителя, да обжалва ли наложеното му наказание, или не. В частност относно намаления размер на глобата, платима в хипотезата на чл.79б, ал.1 ЗАНН следва да се отбележи, че намалението е съответно на елиминирането на необходимостта администрацията да влага ресурс за принудителното ѝ събиране. Това намаление има посочения благоприятен практически резултат, но не е годно да обоснове суспендиране на основно право, каквото е достъпът до съд.

Настоящият състав намира, че в случая предметът на искането - установяване несъответствието на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН с Основния закон, не попада в обхвата на правото на Европейския съюз (ЕС). Вярно е, че според съдържанието на наказателното постановление, по жалба против което е образувано производството пред районния съд, нарушението, за което е издадено, изглежда квалифицирано като такова по чл.78, ал.1, т.1 от Закона за автомобилните превози, препращащ към чл.8, § 2 и чл. 2, § 3 от Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета. Преценката относно нарушението обаче е такава по съществото на спора; съответно, то е изцяло извън предмета на искането за установяване несъответствие между Конституцията и разпоредбата на чл.79б, ал.2 ЗАНН, която препятства достъпа до съд, а съответно – разглеждането на спора по същество. Когато националният съд намери, че разпоредба на националното право е в несъответствие с правото на ЕС, той има възможността да обоснове прякото приложение на последното или да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Принципът на субсидиарност

на правото на ЕС се изразява в това, че Съюзът не предприема действия (с изключение на областите, които попадат в изключителната му компетентност), освен ако не е по-ефективен от действията, предприети на национално, регионално или местно равнище. Това е израз на разбирането, че решенията, чиито адресат са гражданите на Съюза, следва да бъдат вземани на възможно най-близко до тях ниво. Наред с това, всички области, които не са изрично договорени в договорите от всички държави членки на ЕС, остават в тяхната компетентност. Доколкото в случая предмет на искането е единствено разпоредбата, пречатваща достъпа до съд, гарантиран както от цитирания по-горе чл. 6, § 1 от КЗПЧОС, така и от чл.47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, но и от Конституцията на Република България, не е необходимо разширяване на предмета на изследване, чиито рамки са очертани от искането за обявяване противоконституционност на тази конкретна разпоредба.

Що се отнася до възможността националният съд самостоятелно, с оглед обстоятелствата по конкретното дело, да прецени, дали следва да приложи съществуваща разпоредба от действащото материално и/или процесуално право, или да откаже прилагането ѝ, когато намери, че тя е противоконституционна, то тази възможност в значителна степен противостои на принципа на правната сигурност и изискването за предвидимост на правораздаването, а съответно – на върховенството на закона. Към настоящия момент вече е възникнала противоречива практика по приложението на чл.79б, ал.2 ЗАНН; наред с това, както тя, така и правната доктрина не са източник на правото. Възможността всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията, предоставена от последната, премахва риска от нееднакво третиране на правните субекти и гарантира правната сигурност.

Предвид изложеното, настоящият състав на Административен съд – София град, поддържа искането, направено на основание чл.150, ал.2 от Конституцията, за установяване на несъответствие между Основния закон на страната и разпоредбата на чл.79б, ал.2 от Закона за административните нарушения и наказания, създадена с § 35 от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗИДЗАНН), обн. ДВ бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.

Административен съд – София град
XX касационен състав
08.08.2025 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /

ЧЛЕНОВЕ: