

До Конституционен съд на
РБългария

ПРАВНО МНЕНИЕ

От проф. Дарина Зиновиева, по к.д. №12 от 2026г

Уважаема г-ж Панова,
Уважаеми конституционни съдии,

На основание Определение на Конституционния съд, предоставям
правното си мнение.

Постъпилото искане от Адм съд Силистра и твърдението за
противоконституционност на посочените разпоредби от Кодекса по
застраховането /КЗ/ и Закона за движение по пътищата /Здвп/,
считам за правилно. Арументите ми са следните:

За да се достигне до коректно тълкуване на двете приложими
правни разпоредби от Кодекса по Застраховането /КЗ/ -чл.574, ал10
и от Закона за движение по пътищата /Здвп/ -чл.143, ал.10, т.1,
предмет на конституционното дело, е необходимо да се извърши
правен анализ на видовете административни актове, които в сложен
юридически състав, пораждат правното си действие.

Съгласно чл.574, ал10 от КЗ, се предвижда уведомителен режим
към лице, собственик на МПС, за което Гаранционният фонд
установява, че липсва действащ към конкретен момент договор за
задължителна гражданска отговорност /ГО/. Гаранционният фонд е
задължен да изпрати уведомление до лицето за установения факт,

като от момента на **изпращането** започва да тече 14дневен срок, в който лицето има правна възможност да представи доказателства за сключването му.

В чл.143, ал10, т.1 от ЗДвП се предвижда следното:
„Служебно се прекратява регистрацията на пътни превозни средства, за които е получено уведомление от Гаранционния фонд по чл. 574, ал. 11 от Кодекса за застраховането. Служебно прекратена регистрацията на пътно превозно средство се възстановява служебно при предоставени данни за сключена застраховка от Гаранционния фонд по реда на чл. 574, ал. 6 или по желание на собственика след представяне на валидна застраховка "Гражданска отговорност" на автомобилистите.”

1. При реализирането на двете правни норми, съществува вероятност лицето, към което е изпратено уведомлението за липса на действащ договор ГО, да не го е получило и да не е узнало съдържанието на изпратеното уведомление. **Никъде в закона не се изисква доказателство за получаване на уведомлението от лицето, а се директно се пристъпва към процесуалното действие, уредено в чл.143, ал10, т1 от ЗДвП.**

Правната последица, обаче, от реализиране нормата на чл.143, ал1д ЗДвП е неблагоприятна за адресата, а акта, издаване на това основание представлява едностранно волеизявление на административен орган по см. на чл.22 и 23 от ЗАНН и по правния си характер е принудителна административна мярка. **За издаването на този административен акт, също липсва законова норма за съобщаването ѝ на същото лице.**

Следващата правна последица от реализиране на предходните две норми е нормата на чл.143, ал11 от ЗДвП, която предвижда, че „при управление на превозно средство със служебно прекратена регистрацията на основание ал. 10 или 15 табелите с регистрационен номер и част 2 на свидетелството за регистрацията на пътното превозно средство се отнемат **със съставянето на акта за установяване на административното нарушение...**”

Управлението на МПС, което не е регистрирано по надлежния ред от органите на „Пътна полиция”, представлява административно нарушение по см. на чл. 175, ал.3 ЗДвП. Административното наказание се налага, следвайки принципите в административното наказване и конкретно елементите, уредени в чл. 52 от ЗАНН по отношение на субективна и обективна страна на деянието, изследване на смекчаващи и утежняващи вината обстоятелства, от административнонаказващият орган.

За да бъде законосъобразно наказателното постановление, издадено на това основание, следва от обективна и от субективна страна на състава на нарушението да са налице и да са доказани ясно и категорично всички елементи. Обаче, видно от последователността на приложимите правни норми, посочени по – горе, липсата на законово изискване за узнаване от адресата на издадените актове, създават редица усложнения, както за административнонаказващия орган, така и за адресата на актовете. Тъй като деянието, включено в състава на нарушението е „управление на МПС без административна регистрация на конкретното МПС“, то от съществено значение е яснотата по отношение липсата на административна регистрация и по отношение субективната старана на нарушението- знае ли гражданина, че в конкретен ден и час е извършена тази служебна дерегистрация.

Хипотезите са разнообразни- може изобщо да не е извършена регистрация, може да е прекратена за определен период и пр. Видно от разпоредбите в чл. 171, т.1 б.„з“подб „гг“ от ЗДвп и сл/, административният орган може да извърши дерегистрация на МПС / да прекрати временно съществуваща регистрация/, при наличие на условията в правната норма.

2.Актът на органа , издаващ административния акт за прекратяване на регистрацията, в конкретната хипотеза на ЗДвп има специфика, която следва да се отчете при правния анализ, а именно- издава се от административен орган, определен в закона, но „автоматизирано“, т.е. ако Гаранционният фонд е изпратил установяване на липса на действащ договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“ за конкретно МПС. При издаването му не се изследват причините от обективна или субективна страна на неизвършеното законово задължение от гражданина, собственик на МПС, а директно липсата на действащ договор към конкретен времеви момент, се установява от Гаранционния фонд и по електронен път административния орган получава информация за този факт и извършва дължимото от него издаване на индивидуален административен акт за прекратяване на регистрацията на конкретното МПС , собственост на конкретен гражданин, адресат на този акт.

В законовата уредба на този сложен юридически състав, липсва последния етап от административния процес- узнаването от адресата на акта. /чл.61 АПК- като общ закон/. **Специалният закон дерогира основен принцип, като урежда 14 дневен срок от**

изпращането, и едновременно с изтичането, му дава правомощие на друг административен орган да издаде принудителна административна мярка и наказателно постановление, всички с един и същ адресат- конкретен лице, собственик на конкретно МПС. Ако се приеме, че двете норми от специалните закони действат в последователна обвързаност- чл.574, ал10 КЗ и чл.143, ал.10, изр 1 от ЗДв П, то административният орган е този, който следва да провери преюдициалните действия в този сложен юридически състав. В случая, административният орган следва да има сигурност, че гражданина е узнал изпратеното „уведомление“, предвидено като процесуално действие и вменено на Гаранционния фонд чрез изрична норма. Наличието на правна норма, уреждаща процесуално действие, от което следва издаване на административен акт с неблагоприятен правен характер/отнемане на регистрацията /, изисква нейното спазване, но така, че да е настъпил правният ефект, а именно- узнаването на уведомителното писмо от адресата, изпратено от Гаранционния фонд, по силата на чл.574, ал10 КЗ.

Наличието на времеви срок /14 дни/, уреден изрично в кумулация с право на гражданина да представи своята защита относно неизпълнението на законовото изискване за сключване на договор за гражданска отговорност, изисква узнаване или презумпция за узнаване/в изключителни случаи/, което също изрично трябва да се посочи в закон. Липсата на нормативно изискване за такова узнаване, е нарушение на чл.56 от КРБ, тъй като тази липса отнема правото на гражданина да представи доказателства, в иначе уреден срок, който е отнесен към негово право, изрично.

В контекста на административния процес, по принцип, уреден в АПК, целият фактически състав, предмет на настоящето дело, се приравнява на предварително изпълнение на издаден административен акт, по см. на чл.60, ал1 от АПК.

Обаче, дори и предварителното изпълнение на издаден административен акт, според общата норма на чл.60, ал 2-8 АПК предвижда УЗНАВАНЕ на акта и право на защита на адресата чрез процесуални действия, вкл. оспорване пред съд.

Мотивите за предварително изпълнение на административни актове са посочени принципно в ал.1, и те обхващат нуждата от защита на здравето и безопасността на населението, нещо, което цели нормения комплекс, от двете разпоредби на КЗ и Здвп, предмет на това дело. Няма съмнение, че общата цел на Здвп, ведно с правното изискване за сключване на договор за задължителна застраховка ГО, в КЗ и Здвп, имат за цел защита на здравето на гражданите, защита на важни обществени интереси, но законът трябва да гарантира и защитата на конкретния правен интерес на лицата, адресати на принудителни актове, което представлява съдържанието на принципа за пропорционалност.

Нито разпоредбата на чл.574, ал10 КЗ гарантира узнаване на уведомяването, предвидено в закона с цел реализиране правна защита на лицето, нито чл.143, ал10, изр.1 предвижда уведомяване за издаден индивидуален административен акт, с цел не само правна защита, но и превенция- лицето да извърши дължимото действие, вменено му от закона.

3. В допълнение на общия анализ по-горе, са налице редица усложнения, които ще посочим схематично. Напр. дерегистрацията се извършва в конкретен ден и час, за който засегнатото лице не узнава факта. Без узнаването му кога е настъпило действието на този акт, гражданинът е застрашен да извърши действие, представляващо административно нарушение- управление на МПС без регистрация. В същото време, наличието на 14 дневния срок за известяването му, уреден в норма от закон, му дава увереност, че ще бъде известен, в случай на евентуална грешка, или друго обективно обстоятелство, т.к законът урежда именно законов интерес за всеки гражданин чрез тази разпоредба.

В такава хипотеза, неговите действия, свързани с управлението на МПС, са невиновни действия, т.к. няма узнаване от кога влиза в сила тази принудителна административна мярка, създаваща забрана за управление на МПС, породена от индивидуален административен акт.

Липсата на сключен договор за застраховка „Гражданска отговорност“ води до административно нарушение, санкционирано с

глоба, а управлението на автомобил, който е deregистриран, води до друго административно нарушение на ЗДв п. Макар двете деяния да са свързани в своята последователност и да нарушават със своята последователност ЗДв п, за отделните деяния се предвиждат отделни по своя вид административни принуди. Глобата е вид административно наказание и вид административна принуда, а принудителната административна мярка не е административно наказване, а друг вид административна принуда.

Квалификацията на деянието- управление на МПС без сключен договор за застраховка ГО следва да бъде съобразена с изискванията на ЗАНН, и конкретно с чл.52 – изследване на субективни и обективни елементи на деянието, степен на обществена опасност, наличие на маловажен случай и пр. Налагането на съпътстващата това нарушение ПАМ има специален правен процесуален ред – служебно налагане след уведомяване както на гражданина, така и на Пътна полиция към МВР, който е компетентен орган да издаде този акт.

Да се тълкува, че изпращането на съобщение до гражданина за установена липса на сключен застрахователен договор, има фиктивна процесуална роля, тъй като не цели узнаване, и не се изискват елементите за узнаване от страна на гражданина /потвърждение, доказателство за връчване и др/ е несъстоятелно. Няма логика, законът да въвежда срок, който е релевантен за административния орган, но ирелевантен за гражданите.

При тази законова уредба, установяването на липса на договор ГО не може в кумулация да води едновременно до административно наказание и до ПАМ. Процесуалният етап на опосредяване - изпращане на съобщение с определяне на 14 дни за гражданина да докаже защо е налице неизпълнение на законово задължение, се предвижда именно за да се предостави от закона възможност за евентуални защитни действия от гражданина, но законът не е прецизен, и не е гарантирал това право на гражданина. Разпоредбата на чл.574 ал10 КЗ изрично регламентира „даване на срок от 14 дни на гражданите за изпращане на доказателства и пр“. Законът едновременно дава право на гражданина и едновременно отнема това право, т.к. не гарантира узнаването на конкретното субективно право, а автоматично с изтичане на срока

предоставя компетентност на административен орган да издаде актове с неблагоприятен характер за това лице.

Възможни са различни житейски хипотези, които следва да се изяснят чрез правен способ за защита.

Следователно отнемането на правния способ за защита В ТОЗИ ЕТАП ОТ ПРОИЗВОДСТВОТО, противоречи както на чл.4 КРБ, така и на чл.56 от КРБ. Възможни са различни причини, които са довели до липса на данни в информационната система на Гаранционния фонд - техническа грешка, неправилно посочен конкретен договор/при повече автомобили, собственост на лицето/, форсмажорно обстоятелство, и .пр., което да се изясни и съответно да се коригира.

Без узнаване на акта на „Пътна полиция „ МВР, собственика на МПС или трето лице, което управлява МПС, има засегнат законен интерес, т.к. е възможно да са налице обективни факти, съчетани със субективно незнание за законовото изпълнение на задължението за сключване на договор ГО.

Липсва пропорционалност на налагането на административна принуда и невъзможност за нейното узнаване. Едностранният властнически акт на административният орган е издаден и е уреден от закона със специален процесуален ред за защита срещу този акт. Обаче този процесуален ред не е обезпечен с възможност да се реализира това право от гражданина, тъй като обезпечаването се характеризира със сигурност в узнаването или с презумпция, установена по законов път за узнаване.

Дори да се приеме, че изпращането на уведомление от Гаранционния фонд е акт е „в полза“ на адресата, с цел да извърши законовото задължение , то ако законът не гарантира узнаването му, се дерогира дори този негов ефект, следователно не се изпълнява и тази обществено-полезна цел на закона.

В житейски аспект, примери с технически грешки или недоразумения, които оставят субективна убеденост в гражданина, че е изпълнил задълженията си, които следват по силата на закона, са разнообразни. Напр. заплащане по банков път на дължима част от договора за ГО, но наличие на грешка в буква, знак и пр.

Обвързването в информационни системи на действието и настъпилия факт не е достатъчно сигурно, за да се счете, че едно

лице не изпълнява законово задължение и подлежи на административно наказание, на принудителна административна мярка и дори на наказание по НК. Изясняването на такава ситуация следва да се докаже с допустимите процесуални средства, и това е целта на закона, предоставящ 14 дневен срок. Но така формулирана „от изпращането“, не гарантира узнаването. От тук следва засягане на правото на защита на лицето и ако е било субект на принудителна административна мярка и на административно наказване, то би се защитило едва при обжалване на неблагоприятните за него актове по реда на АПК или ЗАНН.

Този правен прием засяга не само правната сфера на гражданина, но и дейността на административните органи, чрез реализацията на административни производства, в които не може да се докаже субективната страна на деянието. Също така се натоварва съдебната система, при оспорване на издадени актове. Следва да се отчетат като неблагоприятна последица за административните органи и евентуалните обезщетения за претърпени вреди, ако съдът отмени издадените актове.

4. В чл.4 ,ал 3 от АПК принципът на законност изисква „субектите на административния процес да упражняват своите права без да вредят на държавата и обществото и на законните интереси на други лица. Но с приложението на нормения комплекс, предмет на конституционното дело този принцип се нарушава, откъдето и нарушението на принципа за законност, уреден в КРБ.

Правилно е искането на АС гр.Силистра да се отмени една от двете или и двете норми от съответните два закона, именно с оглед противоречието с чл.4 КРБ и чл.56 КРБ.

Създавайки законов срок , гражданинът има не само житейско, но и правно очакване, че ще бъде уведомен/ще узнае/ за евентуална нередовост, която да опровергае, ако е бил добросъвестен. Така, напр. в чл.364 от КЗ е налице норма с наименование „Несъзнатело, неточно обявяване“, но тя е насочена към длъжностните лица от Гаранционния фонд и дава възможност те да коригират установени неточности, но причинени в рамките на тяхната дейност. Обаче, липсва гарантирана възможност за адресата на акта на

Гаранционния фонд да направи същото, поради причините, анализирани по-горе.

Няма съмнение, че целите на ЗДвп, ведно с целите на КЗ, имат обществено защитна роля, с оглед сигурност на евентуалните обезщетения при настъпили вреди от пътнотранспортни произшествия.

Обаче, двете норми, предмет на делото, биха постигнали конституционносъобразни цели, при коригиране на съдържанието им, така, че да не засягат права и законни интереси на гражданите, с отнемане правото им на защита в един процесуален етап, който би елиминирал нежелани последващи санкции, което се явява непропорционално законово средство, по см. на ХОПЕС и съдебната практика на Съда на ЕС.

В практиката на Конституционния съд, в Решение №4 / 2025г по к.д.№ 29/24г по отношение частичната отмяна на чл.189з от ЗДвп, поради невъзможността административнонаказващият орган да квалифицира деяние като „маловажния случай” при нарушения на ЗДвп се казва” Ако принципът на съответствие между деянието и наказанието е нарушен от законодателя при диференциацията на отговорността, както на практика се получава чрез генерализираната забрана на чл. 189з ЗДвП, то дори формално законосъобразното наказание, наложено от съда, няма да е справедливо. Това е конституционно недопустимо поради нарушение на принципа на справедливостта в същността му на материален компонент на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), който изисква пропорционално засягане на правата на извършителя.”. На още по-голямо основание, двете разпоредби от КЗ и от ЗДвп, предмет на настоящото конституционно дело, считам, че арушават принципа на справедливостта, нарушава се и презумпцията за невиновност, което се дължи на непрецизна законодателна уредба.”

Тези допълнителни доводи допълват мнението ми , че прилагането надвете разпоредби /чл.574,ал10 КЗ и чл.143, ал10 ЗДвп/ в този вид, води до противоречие с принципа за правова държава и противоречат както на чл.4 КРБ, така и на чл.56 от КРБ.

Считам, че искането на Административен съд Силистра е основателно и следва да бъде уважено от Конституционния съд на РБългария.

С уважение: проф.д.н. Дарина Зиновиева