

До Конституционния съд на Република
България

ПРАВНО МНЕНИЕ

От доц. д.ю.н. Изабела Чакърова-Димитрова
– преподавател в Юридическия факултет на
Великотърновския университет „Св. св.
Кирил и Методий“

по конституционно дело № 15/2025 г.

Уважаема госпожо председател на Конституционния съд на Република
България,

Уважаеми конституционни съдии,

Настоящото становище е изготвено във връзка с отправена от Ваша страна покана да дам писмено правно мнение по предмета на делото. Благодаря за предоставената възможност да изразя своето виждане по възникналия въпрос.

Конституционното дело е образувано за установяване на противоконституционност на разпоредбата на параграф 45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (ЗИД на ЗДвП, обн., ДВ, бр. 64 от 2025 г.). Параграф 45, т. 3 създава нова ал. 9а в чл. 147 от Закона за движението по пътищата, в сила от 07.05.2026 г., съгласно която: „преглед за проверка на техническата изправност на пътно превозно средство се извършва след установяване на липсата на задължения на собственика или вписания в свидетелството за регистрация ползвател, както и на лицето, което представя пътното превозно средство за проверка на техническата изправност към датата на извършване на прегледа, за заплащане на глоба или имуществена

санкция за извършено със същото превозно средство нарушение по този закон, наложена с влязло в сила наказателно постановление, фиш или електронен фиш“. Изречение второ от същата разпоредба уточнява реда, по който се извършва проверката за наличието или липсата на задълженията.

Атакуваната разпоредба поставя заплащането на глобите или имуществените санкции, наложени за административни нарушения по ЗДвП, като условие за извършване на технически преглед на пътното превозно средство.

Въпросът за конституционосъобразността на § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП изисква да бъдат направени няколко предварителни уточнения.

I. Предварителни бележки и уточнения

1. Целта на ЗДвП, съобразно чл. 1, ал. 2 от него, е да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства.

Като цел на ЗДвП е въздигнато опазването на ценности и блага, които поначало са закриляни от Конституцията: правото на живот (чл. 28), здравето на гражданите (чл. 52, ал. 3) и правото на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55).

В съответствие с постигане на посочената цел и опазване на закрепените в Конституцията най-висши ценности като живота и здравето на гражданите, движението по пътищата е обект на постоянен и непрекъсваем контрол. Част от контролната дейност включва периодичното извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на регистрираните пътни превозни средства, съобразно чл. 147 и сл. от ЗДвП. Тези технически прегледи е задължително да бъдат направени в посочените в закона срокове, които са определени според категорията и предназначението на пътното превозно

средство, и се извършват от лица, получили съответното разрешение по чл. 148, ал. 2 от ЗДвП от компетентния държавен орган. Създадената законова регулация е детайлизирана с Наредба № Н-32 от 16 декември 2011 г. за периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства.

Въз основа на съществуващата подробна законова и подзаконова нормативна уредба относно задължителните прегледи на пътните превозни средства, може да бъде направен категоричен и несъмнен извод, че техническата изправност на пътните превозни средства е един от най-важните фактори, който има пряко отношение към живота и здравето на всички участници в движението по пътищата, както и към опазването на околната среда от замърсяване.

2. Поради значимостта на тези правни ценности, които могат да бъдат засегнати, за следене на техническата изправност на пътните превозни средства държавата е създавала структура от контролни органи и лица, които периодично извършват технически проверки. Осъществяването на административните правоотношения и съдържащите се в тях административноправни задължения е „двупосочно явление“¹. Всяка една от страните по административното правоотношение „участва в него чрез изпълнение на възложените ѝ задължения“². Това общотеоретично положение се отнася конкретно и за годишната проверка на техническата изправност на моторните превозни средства. За да премине едно МПС през задължителен преглед за проверка относно неговата техническа изправност, контролните органи дължат съдействие и имат вменени от закона конкретни задължения:

¹ Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, с. 203.

² Пак там.

да извършат необходимите действия за преглед на МПС, да издадат документ и др.³

Поради двупосочния характер на изпълнението, проверката на техническата изправност на пътните транспортни средства е задължение не само на собствениците и ползвателите им, но и на държавата чрез създадената система от специализирани органи. Тези органи имат и право, и задължение, да осъществяват контрол, да извършват и да регистрират задължителните периодични прегледи за техническата изправност на пътните превозни средства. Правната регулация на извършването на периодичните технически прегледи преследва целта на ЗДВП – осигуряване на безопасността, живота и здравето на всички участници в движението и опазване на околната среда.

3. Вземанията по влезли в сила наказателни постановления са публични вземания, съобразно чл. 162, ал. 2, т. 7 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Съобразно правната теория тези вземания се класифицират като публични вземания със санкционен произход.⁴ Критерият за разделяне на публичните вземания на вземания с финансов произход и на вземания със санкционен произход е дали осигуряват регулярни приходи в бюджета и дали могат да бъдат планирани или не.⁵ Тези публични вземания, независимо от своя различен произход, се събират по реда на ДОПК.

4. ДОПК съдържа правилата за обезпечаване и събиране на публичните вземания. В кодекса са предвидени различни механизми, които имат за цел да гарантират събирането на публичните вземания, но същевременно длъжникът разполага с редица права и способности за защита, в случай на незаконно принудително изпълнение.

³ Пак там.

⁴ Вж. Пенев, С. Финансово право. Обща част. Учебен курс. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 240 и сл.

⁵ Пак там.

Едно от основните принципни положения при принудителното изпълнение на публични вземания е, че изпълнението може да бъде насочено върху цялото имущество на длъжника, с изключение на несеквестируемото, съгласно чл. 213 от ДОПК.

Задължителната проверка за липсата на публични задължения преди извършването на посочените в закона сделки, съобразно разпоредбите на чл. 264 от ДОПК, и съответно заплащането им от сумата по сделката, също представлява ефективен способ за събираемост на публичните вземания.⁶

Държавата се смята винаги като присъединен вискател за дължимите ѝ от длъжника публични вземания, съобразно чл. 191, ал. 3 от ДОПК, при започнали принудителни изпълнителни действия срещу имуществото му по реда на Гражданския процесуален кодекс.

Съществуващата правна уредба съдържа достатъчно надеждни и ефективни способи (не само изброените по-горе), които гарантират обезпечаването и събирането на публичните вземания на държавата.

5. От значение за формиране на настоящото правно мнение е и разпоредбата на чл. 169, ал. 3 от ДОПК, съгласно която при наличие на няколко публични вземания, които длъжникът не е в състояние да погаси едновременно до започване на принудителното им събиране, той може да заяви кое от тях погасява пред съответния компетентен орган. Ако не е заявил това, те се погасяват съразмерно. Длъжникът на публични вземания има закрепено в кодекса право на избор кое публично задължение да погаси първо.

6. Публичните вземания по влезли в сила наказателни постановления нямат приоритет пред други публични вземания, съобразно

⁶ При установени публични задължения, съгласно чл. 264, ал. 4 от ДОПК, прехвърлянето може да се извърши след заплащане на публичните задължения или ако длъжникът писмено декларира, че е съгласен публичните му задължения да се погасяват от сумата срещу прехвърлянето или учредяването на вещното право и купувачът внесе дължимата сума в съответния бюджет.

правилата на ДОПК. Тези публични вземания не се ползват с предимство и съобразно установената, в чл. 136 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), поредност на привилегиите при наличие на няколко различни кредитори на длъжника. Напротив, разпоредбата на чл. 136, т. 6 от ЗЗД изключва вземанията на държавата за глоби от реда на предпочтително удовлетворение.

II. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед направените уточнения разпоредбата на § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП, на първо място, противоречи на принципа на правовата държава.

Принципът за правовата държава притежава многоаспектен характер.⁷ Този принцип е съвкупност от различни елементи и има множество проявления, които са изяснени в практиката на Конституционния съд.

1. Законодателен подход, който ограничава конституционни права на гражданите, за сметка на улесняване на дейността на държавата, е конституционно недопустим и противоречи на принципа на правовата държава (съгласно мотивите на Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5 от 2013 г. на Конституционния съд, Решение № 3 от 23.03.2021 г. по к.д. № 11 от 2020 г. на Конституционния съд и др.).

Оспорваната разпоредба води до ограничаване на упражняването на правото на гражданите да се придвижват свободно, както на територията на страната, така и да напускат нейните предели, при невъзможност да бъде извършен ежегоден технически преглед на съответното МПС, в случай на незаплатени глоби.

Неизвършването на задължителния технически преглед води до забрана за участие в движението на съответното пътно превозно средство. За нарушаването на тази забрана е предвидена административнонаказателна

⁷ Вж. Решение № 1 от 27.01.2005 г. по конституционно дело № 8/2004 г. на Конституционния съд.

отговорност (чл. 181, т. 1 от ЗДвП). Без извършен технически преглед съответното пътно превозно средство не може да бъде използвано според обичайното си предназначение за придвижване от едно място на друго. По този начин оспорената разпореда засяга конституционното право на гражданите на свободно придвижване, прогласено в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, но също така засяга упражняването на правото им на собственост в пълния му обем, закрепено в чл. 17, ал. 1 от Конституцията. Въпреки че е възможно притежаването на определени МПС да е с колекционерска или с някаква друга цел (например за резервни части), най-често, обикновено притежаването на едно моторно превозно средство е с цел то да бъде ползвано за транспорт, за придвижване от едно място на друго. Активният начин на живот в съвременното общество превръща ползването на МПС в необходимост за задоволяване на ежедневни потребности, а много често то е нужно и за упражняване правото на труд на гражданите (чл. 48, ал. 1 от Конституцията).

2. Ограничаването с § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП на конституционно предвидени права на гражданите не е в състояние да обоснове наличието на легитимна цел. Според трайната практика на Конституционния съд правото на гражданите, закрепено в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, не е абсолютно. Но ограничаването му е допустимо, „когато е налице легитимна цел, основанийето е закрепено в закон, в съответствие с конституционно допустимите ограничения и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел“⁸.

Атакуваното допълнение в чл. 147 от ЗДвП не обосновава съществуването на легитимна цел. В случая ограничаването на конституционно предвидените права на гражданите не е пропорционално на преследваната с изменението на закона цел. Единствената явна цел на § 45, т.

⁸ Вж. Решение № 6 от 29.06.2023 г. по к. д. № 7 от 2023 г. и посочените в него решения на Конституционния съд.

3 от Закона за изменение и допълнение на ЗДвП е събирането с приоритет на публичните вземания за глоби и имуществени санкции, наложени за административни нарушения по ЗДвП. Оспорената разпоредба по никакъв начин не съответства на целта на ЗДвП, тъй като не осигурява безопасността на движението. Напротив, неизвършването на задължителния периодичен технически преглед на МПС поставя в риск живота и здравето на всички участници в движението, както и опазването на околната среда, ценности, които са защитими от чл. 28, чл. 52, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията.

Използваната законодателна техника при създаване на § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП за принуждаване към „доброволно“ изпълнение на наложени глоби и имуществени санкции чрез ограничаване на права на гражданите, е противоконституционна, тъй като противоречи на принципа на правовата държава.

Промяната в ЗДвП създава своеобразно средство за обезпечаване на изпълнението на точно определен вид публични вземания. Подобен способ не е уреден от ДОПК. Напротив кодексът съдържа разгърната ефективна система от правила и механизми, които да осигурят изпълнението на публичните вземания – гаранциите по чл. 264 от ДОПК, отговорността на длъжника с цялото му имущество, с изключенията по чл. 213 от ДОПК. Също така за започнали принудителни изпълнителни действия по реда на Гражданския процесуален кодекс, държавата се смята винаги като присъединен вискател за дължимите ѝ от длъжника публични вземания, съобразно чл. 191, ал. 3 и др.

Въведената нова алинея 9а в чл. 147 от ЗДвП, с § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП, заобикаля правилата на ДОПК за обезпечаване и събиране на публичните вземания. Кодифициращата правна уредба на ДОПК гарантира не само публичния интерес, но и редица права на длъжника, като правото му на избор кое задължение да погаси първо, правото му да поиска да бъде извършено прихващане, да се позове на изтекла давност, правото му на защита, както и гарантира определено несеквестируемо имущество. Подсигуряването на

изпълнението на само определен вид задължения, тези по ЗДвП, при недостатъчно имущество от страна на длъжника е в състояние да затрудни изпълнението на други не по-малко значими публични вземания, каквито са например вземанията за задължителни осигурителни вноски.

Новата алинея в ЗДвП представлява средство за принуда за заплащане на определен вид публични вземания, без да дава възможност на длъжника да използва установените в ДОПК способности за защита при изпълнението. Разпоредбата засяга правото му на избор, закрепено в чл. 169, ал. 3 от ДОПК. Би могла да доведе до доброволно, със съгласие на длъжника, нарушаване на предвидената в закона несеквеструемост, както и до изпълнение на задължения, които биха могли да бъдат прихванати или дори погасени по давност.

В своите разпоредби ДОПК не абсолютизира изпълнението на един или друг вид публични вземания. Нововъдението в ЗДвП, извършването на техническите прегледи на пътните превозни средства да е обусловено от заплащане на наложени глоби и имуществени санкции за извършени нарушения по ЗДвП, не обосновава наличие на легитимна цел, позволяваща ограничаване на конституционно предвидените права на гражданите по чл. 35, ал. 1, по чл. 17, ал. 1 и по чл. 48, ал. 1 от Конституцията. Същевременно атакуваната разпоредба дерогира правни институти и основни принципни положения, заложи в ДОПК и създадени в съответствие с установения в Конституцията и законите на страната правов ред.

3. Параграф 45, т. 3, с който се създава нова ал. 9а в чл. 147 от ЗДвП, на практика въвежда санкция за неизпълнението на парично задължение по влязло в сила наказателно постановление за административно нарушение по ЗДвП. Тази нова санкция е „неизвършването на задължителен преглед на техническата исправност на пътното превозно средство“, като контрол при неправомерен отказ за извършване на технически преглед не е предвиден. Липсата на контрол засяга и правото на защита на гражданите (чл. 56 от

Конституцията) и е предпоставка за произвол. Установената в закона нова санкция има за цел единствено да мотивира, да принуди длъжника да изпълни „доброволно“ едно свое публично задължение.

В подобен смисъл са мотивите на Решение № 3 от 23.03.2021 г. по к.д. № 11 от 2020 г. на Конституционния съд, съгласно които целта на оспорените разпоредби (чл. 171, т. 1, б. „д“ и чл. 171, т. 2, б. „к“ от ЗДвП) е по-лесното събиране на вземанията, поради което „придобиват характер на санкция за несъществуващо административно нарушение“⁹.

4. Не е пресилено да се твърди, че атакуваната пред конституционния съд правна норма, въведена с параграф 45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение от ЗДвП, създава своеобразно „привилегировано“ публично вземане. Права на длъжника са ограничени, докато не бъде платена съответната глоба или имуществена санкция. По силата на закона след измененията, в резултат на новата ал. 9а на чл. 147 от ЗДвП, вземането по влязло в сила наказателно постановление по ЗДвП става с приоритет пред всички други публични вземания, както и пред вземанията на други кредитори, различни от държавата, привилегировани по смисъла на чл. 136 от ЗЗД. То става „привилегировано“, тъй като, за да може да премине през технически преглед и да използва по предназначение собственото си МПС, длъжникът е заставен да изпълни първо него.

По тези съображения считам, че § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП противоречи на принципа на правовата държава.

III. Противоречие с други разпоредби от Конституцията.

При анализа на нарушаването на принципа на правовата държава бяха посочени правата на гражданите, които са засегнати, за сметка на създаденото

⁹ Вж. по-подробно мотивите на Решение № 3 от 23.03.2021 г. по к.д. № 11 от 2020 г. на Конституционния съд, с което разпоредбите на чл. 171, т. 1, б. „д“ и чл. 171, т. 2, б. „к“ от ЗДвП са обявени за противоконституционни.

улеснение за държавата за събиране на наложените глоби и имуществени санкции по ЗДвП. В тази част на становището само ще бъдат изброени по-важните изводи по отношение на противоречието на § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП с други конституционни норми.

Забраната за извършване на проверка на техническата изправност на МПС при задължения за глоби и имуществени санкции, съгласно § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП, като резултат не позволява използването на съответното МПС. Атакуваната разпоредба при създадената неоправдана пречка за редовен технически преглед ограничава правото на гражданите на свободно придвижване, съобразно чл. 35, ал. 1 от Конституцията, правото на труд – по чл. 48, ал. 1 от Конституцията, както и правото на собственост по чл. 17, ал. 1 от Конституцията, което съдържа и правото на ползване.

Параграф 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП засяга и основното право на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията в две насоки. Първо, новата разпоредба не съдържа ясен и достъпен способ за контрол, в случай на незаконосъобразен отказ за проверка на техническата изправност на съответното МПС, което създава предпоставка за произвол и отново противоречи на принципа на правовата държава. Второ, правото на защита е засегнато и заради заобикаляне на установените в ДОПК подробни правила и механизми за обезпечаване и събиране на публичните вземания, които гарантират интереса на държавата от една страна, но от друга защитават длъжника – като предвидената несеквестрируемост, правото му да избира кое публично задължение да погаси първо, правото да поиска прихващане, да направи възражение за изтекла давност и др.

Проверката на техническата изправност има за цел да гарантира и че съответното пътно превозно средство отговаря на установените стандарти и нормативи по отношение на опазването на околната среда. Приоритизирането на заплащането на глобите и имуществените санкции пред задължителния технически преглед на МПС противоречи и на чл. 55 от Конституцията,

съгласно който гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда.

Фискалният интерес, преследван с разпоредбата на § 45, т. 3 от ЗИД на ЗДвП, не е в състояние да обоснове легитимна цел, която да налага ограничаване на редица права на гражданите и да затруднява тяхното упражняване.

По тези съображения намирам, че атакуваната разпоредба, заради която е образувано конституционно дело № 15 от 2025 г., не е съобразена с Конституцията на Република България и с множество решения на Конституционния съд.

Горепосоченото дава основание за обявяване на разпоредбата на § 45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на ЗДвП за противоконституционна.

Разпоредбата на § 45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на ЗДвП противоречи на основополагащи принципи във всяка една държава, която претендира да е правова. Оспорената разпоредба противоречи на принципа на правовата държава, неоправдано ограничава правото на гражданите на свободно придвижване, засяга правото им на защита, упражняването на правото им на собственост в пълен обем, затруднява упражняването на правото им труд, и не на последно място по значение, нарушава и правото на всички граждани на здравословна и благоприятна околна среда.

1 декември 2025 г.
гр. Велико Търново

С уважение: доц. д.ю.н. Изабела Чакърова-Димитрова

Izabela Georgieva
Chakarova-
Dimitrova

Digitally signed by Izabela
Georgieva Chakarova-
Dimitrova
Date: 2025.12.01 15:58:15
+02'00'