

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдия Атанас Семов

по определението от 8 юли 2025 г., с което искането

по конституционно дело № 7 от 2025 г. се допуска за разглеждане по
същество

Подписах определението с особено мнение, тъй като смятам искането за недопустимо. Заедно с изложеното в особеното мнение на съдия Невин Фети, което споделям, смятам за съществени и следните основания за недопустимост:

Искането на 20-и касационен състав на Административния съд София-град за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) **по никакъв начин не изпълнява изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС в контекста на действащата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията:** искането на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията да съдържа аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.

Искането не съдържа не само никакво изложение относно правото на ЕС, но дори и поне кратък извод дали делото, по повод което се прави, изобщо има или няма връзка с правото на ЕС.

Видно от представените от сезирация съд документи, оспореното пред първоинстанционния съд наказателно постановление е издадено за нарушение на „чл. 2, § 3 от регл. 561 АЕТР ДВ 28 от 1995 г.“. Очевидно се има предвид 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. Това **автоматично поставя делото** както в производството пред първата, така и в производството пред касационната инстанция **в обхвата (приложното поле) на правото на ЕС**. От това произтича, редом с всички други правни последици, и

приложимост по същото дело на Хартата на основните права на ЕС. Съдебният състав, вносител на искането, не е направил (и/или не е изложил в искането си изводи от) проверка дали приложимата законова норма противоречи на Хартата. Ако такова противоречие бъде установено от съдебния състав, вкл. с аргументи като някои от изложените в искането до КС, той би имал **право и задължение като съдия и по правото на ЕС на общо основание** да остави законовата норма непрiloжена. Това от своя страна би довело до отпадане както на необходимостта, така и на правното основание за внасяне на искане до Конституционния съд.

Конституционният съд е изяснил максимално ясно своето Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 въпроса за дължимостта и обхвата на анализа на приложимото вътрешно право в контекста на правото на ЕС, когато делото пред сезирация съд и/или приложима по това дело вътрешна правна норма попада в приложното му поле: „Съдът не отстъпва от своята позиция, че изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива /.../ и поради това **се дължи на общо основание (ipso jure)** от всеки правен субект, който я прилага, и в частност **от всеки съд в съдебната система**. Тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект (съдебен състав на ВКС/ВАС) попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 г.).

Това е така, тъй като Република България като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС^[1] и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешни правни норми в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС)^[2].

Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно^[3] да провери дали предметна делото или приложимите вътрешни правни норми имат **връзка с правото на ЕС** (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му, или по друг начин е свързана с него^[4]) и ако установи връзка – **да съобрази в пълнота последиците** от неговото

действие. Това означава последователно да бъде установено дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права)[5], ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи)[6]; дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба[7]; дали допускат изключение (дерогация); дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива), дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция; какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми[8], вкл. и дали **то не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията**; както и дали те не са несъвместими с правото на ЕС[9]. Ако съответстващо на правото на ЕС тълкуване на приложимата вътрешна правна норма се окаже невъзможно, тъй като би противоречало пряко на смисъла на нормата (тълкуване *contra legem*), е налице противоречие, при което вътрешната правна норма трябва да бъде оставена неприложена[10], без да се иска или изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционно предвиден ред (Съд на ЕС, *дело A c/ B et a.*, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195)[11], с резервата за съмнение за порок на относимата съюзна правна норма (*ultra vires* или друг) или за нарушаване на националната конституционна идентичност, при което ще е необходимо произнасяне на Съда на ЕС. В случай на основателно съмнение относно валидността или тълкуването на относима съюзна правна норма националният съд също трябва да поиска преюдициално произнасяне на Съда на ЕС и да се съобрази с него.

Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи.”

Тази проверка е не само дължима, но и може да има решаващо делото по същество значение. Затова *изричното посочване* на резултата от такава проверка е **незаобиколимо изискване** към искането от съд до КС[12].

Съдът е посочил и че „когато една вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС, единствено прочитът ѝ в неговия контекст може да разкрие в пълнота нейните цели, съдържание и правни последици. Съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за

прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна.”[\[13\]](#)

„Неизпълнението на **дължимото ipso jure от компетентния национален съд, в случаи на несъответствие с ПЕС на националната правна норма**, релевантна за произнасянето му в съдебното производство пред него (когато встъпва в ролята на сезиращ субект на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон преди това дължимо да бъде изпълнено), *поставя в риск спазването на принципа на еднакво и ефективно прилагане на ПЕС*”[\[14\]](#).

От своя страна **Върховният административен съд (ВАС)**, в искане до КС от 5. 7. 2022 г. по силата на Определение от 23. 6. 2022 по адм. дело № 198/2022, **не само потвърди концепцията на КС**, изложена в решението по к. д. 13/2021, но и го направи в цялост и **по същество със същата текстова редакция/лексика**: всеки национален съд като съд по правото на ЕС дължи служебно проверка дали приложимата вътрешна правна норма, по-общо ситуацията и делото по повод нея, попадат в приложното поле на правото на ЕС и ако да: всеки съд дължи *ipso jure*, служебно и винаги, *тълкуване* на вътрешната правна норма в съответствие с правото на ЕС (когато тази норма попада в приложното му поле), защото България е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, директен ефект и примат на правото на ЕС и от задължението за съответстващо тълкуване.

Изпълнението на изискването за преценка в пълнота на последиците от действието на правото на ЕС в материята има **съществено значение за преценката на Конституционния съд относно допустимостта на искането**, тъй като, припомням, „тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 и Определение от 24. 2. 2022 г. по к.д. № 15/2021).

8 юли 2025 г.

[1] В този смисъл и Решение № 14 от 12. 10. 2021 г. по к. д. № 14/2020 г.

[2] В този смисъл и Определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к. д. № 8/2024.

[3] Несъмнено потвърдено в практиката на СЕС още от СЈСЕ, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85, и пост. практика, сравнително наскоро и в СЈУЕ, 22. 1. 2019, *Cresco Investigation*, С-193/17. Виж също СЈСЕ, 6. 10. 2009, *Asturcom*, С-40/08; СЈСЕ, 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, С-312/93; 4. 6. 2009, *Pannon GSM*, С-243/08, т. 35 и т. 2 от диспозитива, както и българското дело СЈУЕ (Опр.), 17. 1. 2023, *TBI Bank* („ТИ БИ АЙ Банк“ ЕАД), С-379/21, т. 35 и т. 1 от диспозитива, и мн. др.

Съвсем наскоро СЕС потвърди изрично: „Принципът на предимство на правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че **не допуска национална правна уредба или практика**, съгласно която общите съдилища на държавата членка /.../ не могат **служебно да оставят без приложение /съдебна практика/**, дори когато в светлината на дадено решение на Съда смятат, че тя е *в противоречие с разпоредби от правото на Съюза с директен ефект.*” – СЈУЕ (Голям състав), 24. 7. 2023, X, С-107/23 PPU, т. 2 от диспозитива.

[4] Подробно в Семов А. *Приложното поле на Правото на ЕС*. С.: УИ „Св. Климент Охридски”, 2023, стр. 568.

[5] При наличие на такива съюзни правни норми, съдията е длъжен да приложи именно тях – независимо дали в националното законодателство съществува по същество същата (според него..., понякога само наглед!) правна уредба. В уредена с така норма материя прилагане на вътрешни правни норми е допустимо само за

доуреждане на неуредени в съюзното право аспекти на обществените отношения и/или когато самата съюзна норма изисква или допуска това.

[6] И обратно: „относимите” съюзни правни норми позволяват, понякога изискват прилагане (разпоредбите на директивите често изискват и нарочно приемане) на вътрешни правни норми – и в такъв случай приложими (в тесен смисъл) по делото пред националния съдия са именно вътрешните правни норми в материята. Подробно виж в **Семов, А.** *Действие, изпълнение, прилагане и спазване на Правото на ЕС. Приложно поле на Правото на ЕС – разбиране за реална връзка (релевантност)*, „Научни и практически публикации”. – Lex.bg [Онлайн]. 10. 1. 2022 г., и в **Семов, А.** *Когато спазваме, прилагаме ли?* – В: Костов, Ст., И. Стойнев, Хр. Христов (съст.), *Либер амикорум в чест на доц. д-р Юлия Захариева*. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2020, с. 221-253.

Именно затова се дължи тълкуване на приложимите вътрешни правни норми в съответствие с относимите норми от ПЕС.

[7] Типичен пример са нормите на директива, които изискват транспониране – постигане на целения с тях резултат, понякога и възпроизвеждане – във вътрешни разпоредби.

[8] Подробно в **Семов, А.** *Задължението за съответстващо на Правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми. Най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС*. С.: УИ „Св. Климент Охридски”, 2022, с. 488 (накратко в *Наръчник и Требник*).

[9] **Задължението за неприлагане на никакви противоречащи на правото на ЕС вътрешноправни разпоредби** е прогласено отдавна и съвсем категорично.

Това задължение произтича от природата на съюзното право, което „ще бъде лишено от смисъл, ако отделна държава може валидно да му противопостави своя вътрешна норма”. „**Националният съд**, натоварен с прилагането на нормите на общностното право в рамките на своята компетентност, **е длъжен** да гарантира пълния ефект на тези норми, като при необходимост **на своя отговорност оставя неприложена всяка разпоредба** на националното законодателство, дори последваща, която им противоречи” – **СЈСЕ**, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 24 и пост. практика.

[10] „Когато целеният от правото на Съюза резултат не може да бъде постигнат с тълкуване на вътрешното право в съответствие с правото на Съюза (очевидно цялото – б.м.), националните съдилища по-специално са длъжни да гарантират пълното действие на разпоредбите на правото на Съюза, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение всяка разпоредба на националното законодателство, която им противоречи” – **СЈУЕ**, 18. 9. 2014, *Vueling Airlines*, C-487/12, т. 48, където СЕС изрично припомня **СЈСЕ**, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 21; **СЈСЕ**, 3. 5. 2005, *Berlusconi et al.*, C-387/02, C-391/02 и C-403/02, т. 72; **СЈСЕ**, 16. 6. 2005, *Pupino*, C-105/03, т. 43 и **СЈУЕ**, 22. 6. 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, т. 43.

Виж съвсем наскоро и **СЈУЕ (Голям състав)**, 13. 7. 2023 *YP e.a.*, C-615/20 et C-671/20.

[11] Дори по българско преюдициално запитване Съдът е ЕС е прогласил ясно, че „съгласно трайно установената съдебна практика **националният съд**, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на ПЕС, **е длъжен да гарантира пълното им действие**, като при необходимост **по собствена инициатива** (т.е. служебно, виж по-горе) **остави без приложение** разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат” – **СЈУЕ (Голям състав)**, 5. 7. 2016, *Ognyanov (Огнянов)*, C-614/14, т. 34, където Съдът на ЕС припомня **СЈУЕ**, 20. 10. 2011, *Interedil*, C-396/09, т. 38 и цитираната там практика; **СЈУЕ**, 4. 6. 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, т. 32 и (цитираната там

практика и CJUE, 5. 4. 2016, PFE, C-689/13, т. 40 и цитираната там практика.

[12] „Когато сезирацият субект /.../ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията счита, че приложимият в производството пред него закон, транспониращ директива на ЕС, противоречи на Основния закон, решението му да отнесе този въпрос до Конституционния съд *не го освобождава от посочените по-горе отговорности* предвид функцията му и на съд по правото на ЕС (решение на СЕС по дело C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, пар. 34 и цитираната съдебна практика; решение от 20.12.2017 по дело C-322/16, Global Starnet Ltd срещу Ministero dell'Economia e delle Finanze, Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, пар. 21-23).” – Разпореждане на съдия-докладчика по к. д. № 14/2020.

[13] Пак в Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021.

[14] Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021.