

До председателя на
Конституционния съд на Република
България
Съдия Павлина Панова

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. Дарина Зиновиева, по к.д. № 19 от 2022г.

Уважаема г-жо Председател,
Уважаеми конституционни съдии,

С определение Конституционният съд е допуснал искането на Омбудсмана на РБългария нормата на чл.10, ал.16 от Закона за пътищата да се обяви за противоконституционна. Според искането на Омбудсмана същата противоречи на чл. 4, ал.1 и на чл.35 от КРБългария.

Целта на Закона за пътищата /ЗП/ е определена в чл. 1(1) , а именно обществените отношения, свързани със собствеността, ползването, управлението, стопанисването, изграждането, ремонта, поддържането и финансирането на пътищата, както и с управлението на безопасността на пътната инфраструктура в Република България. Изрично в ал.(2) са изключени от прилагане разпоредбите на този закон относно ползването на четири вида пътища, а именно- улиците в населените места и селищните образувания, както и други от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища; селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; горските пътища и частните пътища, неотворени за обществено ползване.

В нормата на чл.10, ал1, т.1 и т.2 са предвидени такси за всички категории пътни превозни средства, като изрично се конкретизират вида на таксата и се определя конкретно за какво се дължими тази такса. Така в т.1 е регламентирано, че такса се дължи за ползване на платената пътна мрежа, а в т.2- такса се дължи за изминато разстояние ¹/винетна такса и тол такса/.

¹Чл. 10. (Изм. - ДВ, бр. 43 от 2008 г.) (1) (Доп. - ДВ, бр. 101 от 2015 г., в сила от 22.12.2015 г., изм. - ДВ, бр. 80 от 2018 г., в сила от 16.08.2019 г.) За преминаване по платената пътна мрежа се въвежда смесена система за таксуване на всички категории пътни превозни средства и такси на база време и на база изминато разстояние:

Определянето на видовете такси в цитираните норми, както и предмета им /за какво конкретно се дължат/ съответстват на определената цел на ЗП.

За да бъде осъществена тази цел, следва да се гарантира реализирането на нормата на чл.10, ал.1, т.1 и т.2- таксите да се събират законосъобразно и да е налице контрол на държавата върху изпълнението на събираемостта. Видно от разпоредбите на чл.10 ал.2-10, законът регламентира компетентност на административен орган /Агенцията по пътна инфраструктура/, производството по събиране на таксите, контрола по изпълнение на задължението от субектите, адресати на нормите.

2. Особеност на фактическия състав на чл.10, ал16 от ЗП

Нормата, предмет на конституционното дело, се характеризира първо с „дължимост” на таксата. Дължимост означава, че лицето е ползвало съответна част от платен пътен участък по см на ЗП, обаче, не е заплатило регламентираната с правна норма такса за това ползване. Втората особеност е, че е налице установяване с правни средства на незаконното деяние на това лице- ползването на платен пътен участък в кумулация с незаплащането

на таксата./автоматизиран обмен на информация"/. Тази особеност е важна, с оглед на тълкуването, че в хипотезата на ал.10 нормата има пред вид евентуално ползване и незаплащане на таксата за бъдещо „евентуално ползване”.

Следователно собственикът на пътно превозно средство/ППС/ или лице, което е управлявало това ППС, е извършило действието, за което е трябвало да заплати законно определената такса, но същата не е заплатена доброволно към момента на искането на лицето за извършване на техническия преглед. Доброволното заплащане на дължимата такса ще бъде условие за допускане до извършване на технически преглед. Нормата, предмет на делото, съдържа в условието си- „дължимост” на таксата, а в диспозицията си съдържа- нередовност на технически преглед при наличие на „дължимост” на тази такса.

1. (изм. и доп. - ДВ, бр. 80 от 2018 г., в сила от 16.08.2019 г.) такса за ползване на платената пътна мрежа - винетна такса за пътни превозни средства по чл. 10а, ал. 7 ; заплащането на винетната такса дава право на едно пътно превозно средство за ползване за определен срок на платената пътна мрежа;

В чл. 55 от ЗП² е уреден начина на принудително събиране на невнесена дължима такса, а именно "Невнесените такси по чл. 10 се събират от териториалните поделения на Националната агенция за приходите заедно с лихвите по Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания и по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс".

В чл.179 (3) от Закона за движение по пътищата е налице състав на административно нарушение, както следва „ Водач, който управлява пътно превозно средство по път, включен в обхвата на платената пътна мрежа, за което е дължима, но не е заплатена такса по чл. 10, ал. 1, т. 1 от Закона за пътищата, се наказва с глоба в размер 300 лв.”.

Също така, в Закона за пътищата се предоставя възможност лицето да заплати „компенсаторна такса”, с което заплащане, не се ангажира административно-наказателната отговорност за нарушението. ЗДвП предвижда нейния размер да се определя в съответна Тарифа.³

Видно от разпоредбата на чл.10, ал.2 от ЗП тази компенсаторна такса се предвижда при неплащане на всички видове такси за

² (Изм. - ДВ, бр. 6 от 2004 г., бр. 43 от 2008 г., бр. 12 от 2009 г., в сила от 1.01.2010 г. - изм., бр. 32 от 2009 г., доп., бр. 11 от 2017 г., в сила от 31.01.2017 г., изм., бр. 80 от 2018 г., в сила от 28.09.2018 г., доп., бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.)

³ Относно „компенсаторната такса”, ВАС ясно коментира правната характеристика в РЕШЕНИЕ № 652 ОТ 19.01.2023 Г. ПО АДМ. Д. № 6603/2022 Г., VII ОТД. НА ВАС . Според решението „СЪГЛАСНО последователната и вече усднаквена съдебна практика на Върховния административен съд, производството по събиране на компенсаторната такса се извършва по опростени правила, които не предвиждат съставянето на акт за установяване на административно нарушение (АУАН) или друг формален акт на разпореждане, а единствено уведомяване на нарушителя за установеното чрез електронната система по чл. 10, ал. 11 ЗП за събиране на тол такси нарушение, за възможността за заплащане на изчислената автоматично и въз основа на размерите, предвидени в Тарифата компенсаторна такса, както и за последиците от незаплащането ѝ, а именно - ангажиране на административнонаказателната отговорност чрез съставяне на АУАН. Възлагането чрез посоченото уведомяване на задължението за заплащане на определен размер на компенсаторната такса представлява неформално властническо волеизявление, което осъществява елементите на акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, т.к. пряко засяга права и законни интереси на адресата, поради което е годен предмет на съдебен контрол и подлежи на самостоятелно съдебно обжалване с оглед условията за неговата законосъобразност. (В този смисъл: Определение № 902/01.02.2022 г., постановено по адм. д. № 253/2022 г., VII о. на Върховния административен съд, Решение № 7582/04.08.2022 г., постановено по адм. д. № 11235/2021 г., VII о. на Върховния административен съд, Решение № 7464/27.07.2022 г., постановено по адм. д. № 11332/2021 г., VII о. на Върховния административен съд и др.).”

ползване на пътищата, включително и за „винетната такса”, предвидена в чл.10, ал.1 от ЗП.

Следователно за извършеното нарушение от лицето- движение с превозно средство по платен участък без да е платена определената „винетна такса” /според срок, участък и други индивидуализиращи таксата характеристики/или „тол такса, се предвижда административно наказание/1/, принудително изпълнение /2/ и заплащане на „компенсаторна такса”, по см. на ЗП /3/.

3. Периодичният технически преглед се предвижда в чл. 147 ал. 1 от Здвп. Извършването на този преглед е задължителен за всеки собственик на ППС, с оглед изпълнението на целта на Здвп-техническа безопасност на превозните средства, а оттам и гарантиране на общата безопасност на населението при движение по пътищата. Именно по тази причина Здвп предвижда принудителната мярка- спиране на пътно превозно средство от движение, при установяване на техническа неизправност, която би довела до безопасност при движение на конкретното превозно средство. В чл.147, ал(10) Здвп се предвижда издаване на удостоверение за техническа изправност. Следователно издаването на удостоверителен акт от компетентния административен орган, определен в Здвп създава право на лицето да ползва ППС. Съответно отказът да се издаде удостоверение за техническа изправност на превозното средство, поради наличие на техническа неизправност, е неблагоприятен за лицето акт с утежняващ характер/лицето не може законно да ползва превозното средство до отстраняване на неизправността, за което административният орган следва да издаде удостоверителен акт, чиято правна последица е ползване на ппс по пътищата. Здвп предвижда принудителна административна мярка- спиране на превозното средство от движение. Така напр. в чл.143 (17) от закона се предвижда „В случаите, когато при извършване на периодичен технически преглед се установи опасна техническа неизправност, Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" уведомява Министерството на вътрешните работи за временно отнемане на регистрацията на неизправното превозно средство.”.

В общото законодателство ЗАНН предвижда производство по налагане на административни наказания, а в чл.22 и 23-регламентира налагането на принудителни административни

мерки/ПАМ/. Спецификата на последния институт /ПАМ/, е, че ЗАНН препраща към специални закони да уредят материалноправните и процесуалноправните условия за налагането им. Целта на ЗАНН е, да бъде съобразена от законодателя спецификата на незаконосъобразните действия на лицата и взаимосвързаната необходимост от държавна принуда с цел предотвратяване или преустановяване на нарушение/престъпление или възстановяване на неблагоприятни последствия от тяхното извършване. Целта на налагане на ПАМ, предвидена в специалния закон, трябва да съответства на основната му цел.

Независимо, че ЗП е специален закон спрямо ЗАНН, нормите в него следва да отговарят на целта на закона.

Законодателното обвързване на извършеното деяние от собственик /друго лице, ползвало конкретно ппс съгласно ЗП, със забрана на правото това лице да получи удостоверителен акт за техническа изправност на същото ппс, съгласно ЗДвп, нарушава принципите на правовия ред в държавата, респ. на чл.4, ал1 от КРБ. Удостоверяването на техническата изправност на превозното средство е правна възможност лицето да поиска и да получи от компетентен административен орган субективното право да ползва същото.

Липсата на достатъчна кореспонденция в целите на двата закона проличава и от това, че изрично Законът за пътищата изключва видове пътища от ползването им срещу заплащане на такси.

В чл.1, ал (2) от ЗП изрично се казва, че „този закон не се прилага за: „1. улиците в населените места и селищните образувания, с изключване на други от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища; 2. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 3. горските пътища; 4. Частните пътища, неотворени за обществено ползване.”.

По тези пътища, изброени в алинея втора, обаче, собственикът на ппс трябва да се движи с удостоверителен акт за изправно техническо състояние на превозното средство, съгласно разпоредбите на ЗДвп.

Както и обратното- за да се движи по тези пътища, не е необходимо да се заплаща такса.

Тъй като липсата на удостоверителен акт за технически преглед води до принудително спиране от движение на превозното средство, при този автоматизъм на правните последици, законодателят косвено „добавя” и принудителна административна мярка- спиране от движение на ппс.

Следователно, с оглед посочените по-горе видове правни способности за принудително заплащане на дължимата такса, предвидени в ЗП, добавянето на тази принудителна мярка категорично е непропорционална и спрямо критериите за пропорционалност на принудителните мерки, когато със закон се предвиждат такива. В този смисъл е и трайната и последователна практика на европейските съдилища и на Конституционния съд на РБългария /Решение №14/2020г по к.д.№2/20г, Решение №15/20г по к.д.№4/20г и др./

В Заключение: Считам, че искането е основателно и че разпоредбата на чл.10, ал.16 от Закона за пътищата противоречи на чл.4, ал.1 и чл.35 от КРБългария. Поради това мнението ми е, че тази разпоредба следва да бъде обявена за противоконституционна.

29.01.2023г.

С уважение: проф. Дарина Зиновиева