

До Конституционния съд на Република
България

ПРАВНО МНЕНИЕ

От доц. д-р Изабела Чакърва-Димитрова
– преподавател в Юридическия факултет
на Великотърновския университет „Св.
Св. Кирил и Методий“

по конституционно дело № 29/2024 г.

Уважаема госпожо председател на Конституционния съд на
Република България,

Уважаеми конституционни съдии,

Настоящото становище е изготвено във връзка с отправената 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 чл. 189з от ЗДвП в частта ѝ
за неприложимост на чл. 28 от ЗАНН поради противоречие с чл. 31, ал. 4 и
с чл. 56 от Конституцията на Република България (Конституцията).

I. Предварителни уточнения.

1. Разпоредбата на чл. 28 от ЗАНН се намира в кодификация
административното наказване нормативен акт. Съобразно чл. 28, ал. 1,
изреч. първо от ЗАНН: „За маловажен случай на административно
нарушение наказващият орган не налага наказание на нарушителя, като го

предупреждава писмено, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на предупреждението, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание“.

По своето естество институтът на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН е отказ от страна на държавата да реализира в пълен обем държавната наказателна репресия. Отказът е единствено по отношение на правомощието да бъде наложено административно наказание за извършеното административно нарушение, което представлява маловажен случай.

2. При издаване на писмено предупреждение по реда на чл. 28 от ЗАНН, извършеното деяние запазва своя противоправен характер, то е и си остава административно нарушение със съответните предвидени в закона неблагоприятни последици.

Предупреждението по реда на чл. 28 от ЗАНН за деяние, което е маловажен случай, води до следните негативни за нарушителя правни последици:

- Ако нарушителят извърши друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на предупреждението, то за това друго нарушение, независимо че е маловажен случай, ще му бъде наложено административно наказание.

- Съобразно чл. 58г, ал. 2, т. 2 от ЗАНН за извършеното в едногодишен срок административно нарушение от същия вид, като нарушението, за което е издадено предупреждение, споразумение не се допуска.

Така според предвидените в закона правни последици това първо деяние, макар и да е маловажен случай, и да не е наказано с налагане на

административно наказание, запазва характера си на административно нарушение

3. Прилагането на чл. 28 от ЗАНН не е предоставено на усмотрението на наказващите органи. При наличие на законовите предпоставки административнонаказващият орган е длъжен да не налага административно наказание, а да предупреди нарушителя. ВКС е имал повод преди изменението на чл. 28 от ЗАНН да се произнесе в Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г., че „преценката на административнонаказващия орган за ‘маловажност’ на случая по чл. 28 ЗАНН се прави по законосъобразност и подлежи на съдебен контрол“.

4. Дейността по налагане на административни наказания за извършени административни нарушения е правораздавателна по своя характер. Тази дейност поначало принадлежи на съда. Когато правораздавателна дейност се осъществява от несъдебни (административни) органи, тя винаги в една правова държава трябва да подлежи на съдебен контрол, съобразно чл. 120, ал. 1 от Конституцията. По този въпрос Конституционният съд е категоричен в Решение № 1 от 1.03.2012 г. по конституционно дело № 10 от 2011 г. Съответно издаденото предупреждение, съобразно чл. 28, ал. 4 от ЗАНН, подлежи на обжалване и протест.

5. Термините ‘маловажен случай’ и ‘малозначителност на деянието’ са различни. Малозначителността на деянието не е основание за отпадане на квалификацията на деянието като административно нарушение.¹ В ЗАНН, за разлика от НК, липсва разпоредба, подобна на чл.

¹ Вж. в този смисъл Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, с. 316.

9, ал. 2 от НК², която да изключи отговорността на дееца при малозначителност на деянието. В административното наказване, колкото и ниска да е степента на обществена опасност на деянието, то остава административно нарушение.³

6. Маловажният случай съобразно чл. 28 от ЗАНН, във връзка с параграф 1, ал. 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на ЗАНН, е „този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или на неизпълнение на задължение от съответния вид“. Разпоредбите на чл. 28, ал. 1 – ал. 6 от ЗАНН не се прилагат, когато в закон е предвидено друго (арг. чл. 28, ал. 7 от ЗАНН).

7. ЗАНН играе ролята и на обща част на административното наказване по въпроси от материалноправно естество, като понятие за административно нарушение, видовете административни наказания, административнонаказателно отговорните лица и други.⁴

² Чл. 9, ал. 2 от НК: „Не е престъпно деянието, което макар формално и да осъществява признаците на предвидено в закона престъпление, поради своята малозначителност не е общественоопасно или неговата обществена опасност е явно незначителна“.

³ Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, с. 316, също и Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. София: Софи-Р, 1998, с. 40.

⁴ Още преди приемането на ЗАНН, се обосновава необходимостта от закон, който да кодифицира процесуалните правила на административното наказване и основните материалноправни положения – вж. по-подробно Стайнов, П. Да се запознаем с въпросите около административното наказване. – Социалистическо право, 1957, № 7, с. 4-6, 16.

II. Изводи относно правния институт на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН.

Посочените предварителни уточнения позволяват да бъдат направени следните по-важни изводи за института на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН. Институтът на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН не е нито само материалноправен, нито само процесуален.

1) От материалноправна страна, институтът на предупреждението представлява способ за своеобразна диференциация на административнонаказателната отговорност. Когато деянието е маловажен случай и при наличие на изброените в закона предпоставки, за извършеното административно нарушение на нарушителя не се налага административно наказание, а се издава писмено предупреждение. Държавата редуцира използването на наказателна репресия като се отказва от правомощието си да наложи административно наказание. Но ненаказаното деяние запазва характера си на административно нарушение и при извършването на ново от същия вид, в едногодишен срок, за второто деяние не се допуска споразумение и не се допуска прилагане на института на предупреждението.

2) При отсъствие на разпоредба в ЗАНН, подобна на чл. 9, ал. 2 от НК, и предвид горните съображения, не е пресилено да се твърди, че институтът на предупреждението по чл. 28, ал. 1 от ЗАНН в известна степен компенсира липсата на правна норма, уреждаща малозначителността при административните нарушения, като позволява деяния с ниска и много ниска степен на обществена опасност да не бъдат наказвани с налагане на административно наказание.

3) При наличие на законовите предпоставки по чл. 28, ал. 1 от ЗАНН, наказващият орган не само може, но е и длъжен да предупреди

нарушителя по реда на чл. 28 от ЗАНН. Допълнителен аргумент за този извод може да бъде извлечен и от разпоредбата на чл. 53, ал. 1 от ЗАНН, която задължава наказващия орган да провери дали не са налице основания за прилагане на чл. 28 от ЗАНН.

4) От процесуална гледна точка правната уредба на института на предупреждението се съдържа в чл. 28, ал. 2 и сл. от ЗАНН. Законът посочва какво трябва да съдържа актът, с който нарушителят писмено се предупреждава, как се връчва, по кой ред може да се оспорва и т.н. Неприлагане на правилата по чл. 28, ал. 1 – 6 е възможно, ако в закон е предвидено друго.

5) Кога и доколко законодателят е допустимо да се отклони от кодификационната правна уредба и в специалния закон да предвиди друго? Специалният закон е възможно да дава собствена дефиниция за маловажен случай на нарушение, различна от тази на параграф 1, ал. 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на ЗАНН. Например, съгласно чл. 126б, ал. 2 от ЗАДС, маловажни случаи по ал. 1 са тези, при които двойният размер на акциза за стоките – предмет на нарушението, не надвишава 100 лв.; по смисъла на Закона за регистър БУЛСТАТ, „маловажен случай“ е закъснение в изпълнението на задълженията до 15 дни; по смисъла на чл. 415в от КТ – е нарушение, което е отстранено веднага след установяването му по реда, предвиден в този кодекс, и от което не са произтекли вредни последици за работници и служители. Отрасловите закони е възможно да съдържат привилегирани състави за маловажни случаи на административни нарушения. Специалният закон също може да съдържа конкретни правила за санкциониране на нарушенията, които са маловажен случай, например налагане на глоба на място в размер от 10 до 50 лева (съобразно чл. 49, ал. 1 от Закона за регистър БУЛСТАТ, чл. 56, ал. 5 от Закона за статистиката) и др. За някои отделни видове административни нарушения маловажността е

възможно да бъде изключена с изрична разпоредба – като например чл. 415в, ал. 2 от КТ, съгласно която „не са маловажни нарушенията на чл. 61, ал. 1, чл. 62, ал. 1 и 3 и чл. 63, ал. 1 и 2“.

б) В различните отрасли се отчита спецификата на обществените отношения, които трябва да бъдат защитени от посегателство, като съществуват модификации в института на предупреждението за маловажен случай както от материалноправна гледна точка, така и от процесуална. Когато в специален закон се изключва маловажността, респективно приложимостта на института на предупреждението, то не е изцяло, а е за отделен вид административни нарушения.

III. Изводи относно противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от ЗАНН.

Разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП изцяло изключва приложимостта на института на предупреждението по реда на чл. 28 от ЗАНН за всяко едно нарушение по ЗДвП, като същевременно не предвижда друг ред, или други правила за диференциация на административнонаказателната отговорност при маловажен случай на административно нарушение по ЗДвП. Същевременно успоредно с разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП в правния мир съществува и разпоредбата на чл. 29 от ЗАНН, съгласно която „чл. 28 не се прилага за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози“.

Законодателният подход, използван при създаването на чл. 189з от ЗДвП, е противоконституционен и съображенията за това са следните.

Дали едно деяние представлява маловажен случай е материалноправен въпрос. Съобразно установената в кодифицирания закон (ЗАНН) дефиниция, както и съобразно дефиниращите правни норми

от отрасловите закони, маловажният случай на административно нарушение представлява деяние с ниска или много ниска степен на обществена опасност.

Дали конкретен случай е маловажен зависи от характера на нарушението, причинените от него вреди, времето и мястото, при които е извършено, и от редица други обстоятелства от фактическа страна. Изясняването на фактите, обстоятелствата, при които е извършено едно деяние, определянето на неговата правна квалификация, като дейност предхожда вземането на решение относно неговата наказуемост. Налагането на всяко едно административно наказание представлява правораздавателна по своя характер дейност, която е предшествана от отговор на няколко въпроса: съставомерно ли е извършеното деяние, какво по вид е административното нарушение, каква е неговата правна квалификация, виновно ли е извършено и съобразно изискванията на чл. 53, ал. 1 от ЗАНН дали не представлява маловажен случай, който да обоснове прилагането на чл. 28 от ЗАНН.

Правната квалификация на едно конкретно деяние като административно нарушение или като маловажен случай на административно нарушение е неразделна част от процеса на правораздаване. Правораздавателната дейност принадлежи на органите на съдебната власт и е реализация на принципа за разделение на властите.

С разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП законодателят *ex lege, a priori*, е ограничил правораздавателната власт на съда. ЗДвП съдържа състави на десетки различни административни нарушения, също така и квалифицирани състави за повторно и системно нарушение. Описаните в разпоредбите на ЗДвП административни нарушения са разнообразни по своя вид, с различна степен на обществена опасност, различна е и тяхната наказуемост. С текста на чл. 189з от ЗДвП всички административни нарушения по този закон са подведени под общ знаменател, като

законодателят за всички тях забранява прилагането на института на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН без да посочи ясни обективни критерии, които да обосновават липсата на маловажност.

Разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП не позволява диференциация на различните случаи и респективно диференциация на отговорността за извършеното административно нарушение. Отпадането на приложимостта на чл. 28 от ЗАНН би било оправдано за отделен вид административни нарушения, които поради своето естество разкриват по-висока степен на обществена опасност. Изцяло дерогиране на правилата на чл. 28 от ЗАНН със специален закон е недопустимо. Разпоредбата на чл. 28 от ЗАНН е разпоредба от „общата част“ на административното наказване. Прилагането ѝ, респективно неприлагането ѝ, опира до принципа за законоустановеност.

Детайлно изясняване на съдържанието на принципа за законоустановеност прави Конституционният съд в Решение № 5 от 27.03.2014 г. по к. д. № 2 от 2014 г. „Наказанието е законоустановено не само с оглед на уредбата на санкциониране на отделните престъпни деяния в особената част на НК, а и с оглед на разпоредбите в общата част на същия кодекс, отнасящи се до определяне на наказанието“⁵.

В разпоредбите на ЗАНН, който играе роля на обща част в административното наказване, законоустановеното е, че при маловажен случай на административно нарушение и при наличие на посочените в закона предпоставки, държавата няма да реализира административнонаказателната отговорност в пълен обем, а ще предупреди нарушителя, съобразно правилата на чл. 28 от ЗАНН.

Законодателят, с въведената в чл. 189з от ЗДвП правна норма, засяга правораздавателната власт на съда. Съдът при проверка на прилагането,

⁵ Част от мотивите на Решение № 5 от 27.03.2014 г. по к. д. № 2 от 2014 г. на Конституционния съд.

респективно на неприлагането на института на предупреждението по чл. 28 от ЗАНН от страна на административнонаказващите органи, не може да бъде ограничен в своята преценка на доказателствата и в своето всестранно, независимо и безпристрастно, обективно изясняване на всеки отделен случай. Атакуваната пред конституционния съд законова разпоредба засяга съществени елементи от правото на справедлив съдебен процес по смисъла на чл. 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

Забраната на чл. 189з от ЗДвП относно прилагането на чл. 28 от ЗАНН, като не допуска предупреждение за всяко едно административно нарушение по ЗДвП, на практика лишава съда от възможността да прецени всички факти и обстоятелства, имащи отношение към извършеното деяние, и да определи конкретно неговата обществена опасност във всеки един отделен случай. Законодателят, с разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП, е ограничил правораздавателната власт на съда. Също така, законодателят за всеки един нарушител по ЗДвП изначално е определил виновността му в извършване на немаловажно нарушение, без значение на тежестта на допуснатото от него противоправно деяние, без значение на конкретните обстоятелства, при които е осъществено, без значение на формата на проявената лична вина и т.н.

Забраната на чл. 189з от ЗДвП законодателно създава ограничение в правораздавателната власт на съда, и противоречи на съществени елементи от правото на справедлив съдебен процес.

На следващо място, нормата на чл. 189з от ЗДвП не съответства и на принципа на пропорционалност при провеждане на държавната наказателна политика. Принципът на пропорционалност е необходимо да бъде спазван не само при определяне на конкретното наказание, а и въобще

„при формирането на санкционната политика“⁶. Забраната на чл. 189з от ЗДвП за прилагане на института на предупреждението е прекалено рестриктивна. Тя не държи сметка, че става дума за административни нарушения, а не – за престъпления по транспорта. В сегашната ѝ редакция нормата на чл. 189з от ЗДвП противоречи на Конституцията. При наличие на законодателна воля евентуално би могло да се помисли за допълване на чл. 29 от ЗАНН, но с посочване на ясни, обективни критерии, които явно и несъмнено изключват маловажността, подобно на употребата на алкохол или наркотични вещества.

Запазването на разпоредбата в сегашната ѝ редакция води до еднакво третиране като немаловажни административни нарушения на различни по своята тежест деяния. Държавната реакция трябва да съответства на степента на обществена опасност на деянието. В този смисъл въпросната законова разпоредба, в атакуваната ѝ част, противоречи на принципа на справедливост. Поради изложените и по-горе аргументи, разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП противоречи и на принципа на правовата държава.

На последно място, не бива да се пренебрегва и фактът, че атакуваната разпоредба (чл. 189з от ЗДвП) липсва в публикувания с подробни мотиви законопроект за изменение и допълнение на ЗАНН със сигнатура № 002-01-30. В законопроекта единствено на стр. 27 е мотивирана необходимостта от изключване на приложимостта на предупреждението „за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози“, поради тяхната висока обществена опасност. Т.е. посоченият законопроект разграничава по-тежките от по-леките административни нарушения по ЗДвП, за които би следвало предупреждението по чл. 28 от ЗАНН да е допустимо.

⁶ Вж. по-подробно **Сивков, Цв.** За принципа на пропорционалността /съразмерността/ в административното право. – *De jure*, 2024, № 1, с. 15.

Горепосоченото дава основание за обявяване на разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП, в частта ѝ относно неприлагането на чл. 28 от ЗАНН, за противоконституционна.

Законодателният подход, намерил израз в текста на чл. 189з от ЗДвП, противоречи на редица основополагащи принципи във всяка една държава, която претендира да е правова. Разпоредбата на чл. 189з от ЗДвП, в частта ѝ относно неприлагането на чл. 28 от ЗАНН, противоречи на принципа на правовата държава, засяга принципа за разделение на властите, като a priori ограничава правораздавателната власт на съда, също така води до нарушаване на презумпцията за невинност, както и на съществени компоненти от правото на справедлив съдебен процес.

2 декември 2024 г.
гр. Велико Търново

С уважение: доц. д-р Изабела Чакърова-Димитрова

Izabela
Georgieva
Chakarova-
Dimitrova

Digitally signed by
Izabela Georgieva
Chakarova-Dimitrova
Date: 2024.12.02
08:54:12 +02'00'