

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 4539

гр. София, 27.12.2010 г.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IX КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
закрито заседание на 27.12.2010 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Наталия Ангелова

ЧЛЕНОВЕ: Весела Павлова

Полина Якимова

като разгледа дело номер **2320** по описа за **2010** година докладвано от съдия Наталия Ангелова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.234 и следващите от Административно-процесуален кодекс (АПК), във връзка с чл.63, ал.2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Делото е образувано по частна жалба на д-р А. И. В., от [населено място], [жк], [жилищен адрес] срещу Определение от 14.01.2010г., постановено от Софийски районен съд (СРС), Наказателно отделение, 96 състав, по наказателно от административен характер дело № 15 224 / 2009г. С обжалваното определение районният съд е постановил връщане на жалбата на А. В. против Наказателно постановление (НП)№ 130825/23.11.2009г., издадено от началник „Административно-наказателна дейност” в отдел „Пътна полиция” на Столична дирекция на вътрешните работи, както и прекратяване на съдебното производство по образуваното пред него дело.

Районният съд обосновал изводите си за недопустимост на жалбата с разпоредбата на чл. 189,ал.5 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП), предвиждаща, че НП за наложено административно наказание „глоба” в размер до 50 лв. включително, са окончателни и не подлежат на обжалване.

Жалбоподателят отправя искане до съда да бъде постановена отмяна на определението на съда и наказателното постановление, да му бъде възстановена вече внесената глоба и да не му се отнемат 4 контролни точки. Позовава се на чл.6,ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), чл. 5,ал.4 от Конституцията на Република България (КРБ), и общо на членството на страната в Европейския съюз (ЕС), както и конституционно прогласения принцип за правова държава. Твърди издаването на НП при неизясненост на фактите, на несъществуващо правно основание – чл.3,ал.14 от Наредба Из-1959 от 27.12.2007г. за определяне на първоначалния максимален размер на контролните точки на водач на

моторно превозно средство, условията и реда за отнемането им и списъка на нарушенията на правилата за движение по пътищата, за които се отнемат, наричана само Наредбата за отнемане на контролните точки. Прави извод, че по „презумция” шофьорите в страната ни могат да бъдат „глобявани” с каквито и да е мотиви, несъответстващи на фактическата обстановка и правната квалификация на деянието, стига глобата да е под 50 лв., т.е. независимо от обективните факти и приложимото право.

Ответният административен орган, издател на НП, не е подал възражение срещу частната жалба.

От фактическа страна се установява следното:

В мотивите на НП е прието, че жалбоподателят е управлявал лек автомобил в [населено място] и на паркинга на магазин, поради неправилно движение назад – „неподсигурена маневра на заден ход”, при удар с друг автомобил реализира пътнотранспортно произшествие (ПТП) в събина с другия водач. Деянието е квалифицирано като нарушение на чл. 40, ал.2 от ЗДвП. В акта за установяване на нарушението е посочено, че другият водач е извършвал същата маневра.

С процесното НП на жалбоподателя е наложено административно наказание „глоба” в размер на 20 лв. по чл.183,ал.2,т.11 от ЗДвП. В НП е указано, че с влизането му в сила на основание „чл. 3,ал.14” от Наредбата за контролните точки, се отнемат 4 контролни точки, съдържа се и указание за необжалваемостта му.

Посочената като нарушена разпоредба на чл.40,ал.2 от ЗДвП въвежда задължение водачът по време на движението си назад непрекъснато да наблюдава пътя зад превозното средство, а когато това е невъзможно - да се осигури лице, което да му сигнализира за опасности. В чл.183,ал.2,т.11 от ЗДвП, е предвидено административно наказание „глоба” от 10 лв. за лице, което е нарушило на правилата за движение назад, т.е на задължението по чл.40,ал.2 ЗДвП, но глобата е точно определена по размер и е по-ниска от наложената с процесното НП.

В Наредбата за отнемане на контролни точки не се съдържа ал. 14 на чл. 3, който текст съдържа само две алинеи. Първата алинея на чл. 4 от Наредбата съдържа 25 хипотези на отнемане на контролни точки, сред които не попада процесното, в това число и по т. 14, а според втората алинея на чл. 4 се отнемат 4 контролни точки допълнително при виновно причинено пътнотранспортно произшествие (ПТП).

В параграф 6, т.30 от Преходните разпоредби на ЗДвП, е дефинирано понятието „пътнотранспортно произшествие” като събитие, възникнало в процеса на движението на пътнотранспортно средство и предизвикало нараняване или смърт на хора, повреда на пътнотранспортно средство, път, пътнотранспортно средство, товар или други материални щети.

В Акта за установяване на нарушението е посочено, че В. е реализирал „леко ПТП” в събина с другия водач на лек автомобил, също извършващ неподсигурена маневра на заден ход, а щетите са описани така: повреди по заден ляв калник и задна броня на управлявания от В. автомобил, и задна броня и десен стоп на другия автомобил. В НП е посочено само, че В. „реализира ПТП”, без да се квалифицира какво, като легално не е дефинирано понятието „леко ПТП” по смисъла на ЗДвП.

При позоваване пред съд на чл.6,ал.1 от ЕКПЧ за обжалваемост на НП като процесното, трайната съдебната практика на настоящия съд е приела, че на основание чл.149,ал.1, т. 4 от Конституцията на Република България, правомощие да

обяви противоречието на закон, който предвижда изключение от принципа за обжалваемост, приет при действието на тази конституция, с международен договор, ратифициран преди това и влязъл в сила, има Конституционният съд на Република България. Също така съдебната практика се позовава и на правото на държавата по чл. 2, ал. 2 от Протокол 7 към ЕКПЧ, да определи със закон „несъществени престъпления”, какъвто е предвиденият в закона минимален размер на санкцията, който е необжалваем.

Настоящият съд, макар и да разглежда като касационна инстанция дела по жалби срещу НП по ЗДвП, не е сред субектите, които могат да сезират Конституционния съд, който съд до сега не е сезиран с искане за обявяване противоречието на разпоредби от този закон с ЕКПЧ.

Смесен петчленен състав от съдии от Върховен административен съд и Върховен касационен съд приема в Определение № 24/ 07.04.2010г., че в частта на НП за броя контролни точки, които следва да се отнемат, подлежи на обжалване и тогава, когато наложеното наказание е необжалваемо. Това не променя обаче съдебната практика от преди постановяването му, която е трайно установена, в това число и на Върховният административен съд по касационни жалби във връзка с определения на настоящия съд с предмет обжалването на НП, в частта за отнетите контролни точки. Тези жалби се оставят без разглеждане, поради липса на правен интерес, вписването е автоматична правна последица от издаването на НП и влизането му в сила, въведено от законодателя единствено като средство за отчитане на установени нарушения, представлява фактическо действие с контролно - отчетен характер, а не израз на самостоятелна воля на административно-наказващия орган, за извършването на което, този орган действа в условията на обвързана компетентност. Законодателят не определя отнемането на определен брой контролни точки като самостоятелно административно наказание или принудителна административна мярка, поради принципа за изричната законоустановеност на тези два вида административна принуда.

Съгласно чл. 157, ал.1 от ЗДвП, при издаване на свидетелство за управление притежателят му получава контролен талон за потвърждаване валидността на притежаваното свидетелство и определен брой контролни точки, за отчет на извършваните нарушения. В чл. 157, ал.4 от ЗДвП е предвидена автоматична правна последица от отнемане на определения първоначален брой контролни точки – водачът губи придобитата правоспособност и е длъжен да върне свидетелството за управление в съответната служба на МВР. При пресмятането на отнетите контролни точки се включват и отнетите по силата на необжалваемите НП по чл.189,ал.5 от ЗДвП.

В случай, че водачът не изпълни доброволно това си задължение, на основание чл.171, ал.1, т.4 от ЗДвП, се прилага принудителна административна мярка „изземване свидетелството за управление” на лицето, с цел осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административното нарушение. Принудителната мярка се налага със заповед от съответния компетентен орган на МВР, като се основава на влезли в сила НП, по силата на които като автоматична правна последица се отнемат контролни точки. Предметът на съдебната проверка обаче при обжалването на тези заповеди се свежда само до влизането в сила на съответното наказателно постановление за отнемане на контролни точки. Ако по силата на влезли в сила НП са отнети всички контролни точки за допуснати нарушения по ЗДвП, съгласно чл. 157, ал. 4 от ЗДвП, лицето губи придобитата

правоспособност и е длъжно да върне свидетелството за управление. Неизпълнението на това задължение дава право на административния орган да наложи посочената мярка по реда на чл. 171, ал. 1, т. 4 ЗДвП и из земе свидетелството за правоуправление. Предвид изложеното, ако се спази посочената съдебна практика, жалбата на В. следва да бъде преценена като неоснователна.

При така приетото за установено, IX касационен състав на Административен съд София -град, пред който е образувано административно дело 2320 / 2010 г. намира, че за правилното решаване на въпроса налице ли е право на достъп до съд за обжалване на НП и вписаната в него автоматична правна последица отнемане на контролни точки на жалбоподателя А. И. В. са приложими нормативните разпоредби както следва:

А. По правото на Република България:

1. КОНВЕНЦИЯ за защита на правата на човека и основните свободи, ратифицирана от Република България, ратифицирана със закон, обнародван ДВ бр. 66/14.08.1992 г., в сила за България от 7.09.1992 г.,

.....

СЕДМИ протокол към КОНВЕНЦИЯТА за защита правата на човека и основните свободи, ратифициран без резерви със закон, обн. ДВ, бр. 87/ 24.10.2000 г. и в сила от 01.02.2001 г. за Република България:

Член 2

Право на обжалване в наказателното производство

1. Всяко лице, признато от съда за виновно в извършването на престъпление, има право да обжалва обявяването си за виновно или осъждането си пред висшестоящ съд. Упражняването на това право, включително основанията за това, се урежда от закона.

2. Това право подлежи на изключения, когато се отнася за несъществени престъпления, определени от закона, или когато съответното лице е било осъдено в първа инстанция от най-висшия съд в държавата, или е признато за виновно и осъдено в резултат на жалба, подадена срещу неговото освобождаване.

2. ЗАКОН за движението по пътищата обнародван, ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., в сила от 1.09.1999 г., последно изменен и допълнен ДВ бр. 54 от 16.07.2010 г.:

.....

Чл. 157.(1) При издаване на свидетелство за управление притежателят му получава контролен талон за потвърждаване валидността на притежаваното свидетелство и определен брой контролни точки за отчет на извършваните нарушения.

.....

(4) Водач, на когото са отнети всички контролни точки, губи придобитата правоспособност и е длъжен да върне свидетелството за управление в съответната служба на Министерството на вътрешните работи.

Глава шеста

ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

Чл. 171. За осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административните нарушения се прилагат следните принудителни административни мерки:

.....

4. изземване на свидетелството за управление на лице, което не е изпълнило задължението си по чл. 157, ал. 4;

.....

Чл. 189.....

(5)(О. ДВ, бр. 43 от 2002 г., нова, бр. 51 от 2007 г.) Не подлежат на обжалване наказателни постановления, с които е наложена глоба до 50 лв. включително.

3. НАРЕДБА № Из-1959 от 27.12.2007 г. за определяне на първоначалния максимален размер на контролните точки на водач на моторно превозно средство, условията и реда за отнемането им и списъка на нарушенията на правилата за движение по пътищата, за които се отнемат, В сила от 15.02.2008 г., обнародвана в ДВ бр.4/15.01.2008г.

.....

Чл. 2. (1) При първоначално издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство притежателят му получава първоначален максимален размер от 39 контролни точки за отчет на извършените от него нарушения на Закона за движението по пътищата (ЗДвП).

(2) При следващо издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство броят на наличните контролни точки не се променя.

Чл. 3. (1) Контролни точки се отнемат въз основа на влязло в сила наказателно постановление.

(2) При налагане на наказания за нарушенията, посочени в тази наредба, в наказателното постановление се отбелязват броят на отнетите и броят на оставащите контролни точки.

Чл. 4. (1) За нарушения на ЗДвП от водач на МПС се отнемат контролни точки, както следва:

.....

(2) За виновно причиняване на пътнотранспортно произшествие допълнително се отнемат 4 контролни точки.

4. Закон за административните нарушения и наказания, обнародван ДВ. бр.92 от 28 Ноември 1969г., последно изменен ДВ бр. 32 от 28.04.2009г.

.....

Чл. 63. (1) (посл. изменен ДВ бр. 30 от 2006 г.) Районният съд в състав само от съдия

разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление. Решението подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г.) В предвидените от закона случаи съдът може да прекрати производството с определение, което подлежи на обжалване с частна жалба.

Б.Правни норми по правото на Европейския съюз :

1. КОНСОЛИДИРАН ТЕКСТ НА ДОГОВОР за функционирането на Европейския съюз /ДФЕС/, ВГ Официален вестник С 83 от 30.3.2010 г.

Дял V
ПРОСТРАНСТВО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

.....

ГЛАВА 4
СЪДЕБНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО
НАКАЗАТЕЛНОПРАВНИ ВЪПРОСИ

Член 82

(предишен член 31 от Д.)

1. Съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в Съюза се основава на принципа на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения и включва сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки в областите, посочени в параграф 2 и в член 83.

Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки за:

а) установяване на правила и процедури, които осигуряват признаването, в целия Съюз, на всички видове присъди и съдебни решения;

.....

2. Доколкото това е необходимо за улесняване на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения,, Европейският парламент и Съветът, като приемат директиви в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да установят минимални правила. Тези минимални правила отчитат различията между правните традиции и системи на държавите-членки.

Те обхващат:

.....

б) правата на лицата в наказателното производство;

.....

Приемането на минималните правила, посочени в настоящия параграф, не възпрепятства държавите- членки да запазят или да въведат по-високо ниво на закрила на лицата.

Дял VI ТРАНСПОРТ

Член 91

1. За целите на прилагането на член 90, като се вземат предвид специалните аспекти на превозите, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултации с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите, установяват:

.....

в) мерки за подобряване на безопасността на транспорта;

3. ХАРТА НА основните права на Европейския съюз,

Член 47

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

1. Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

2. Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.

Член 48

Презумпция за невинност и право на защита

1. Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона.

2. На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.

Настоящият касационен състав на Административен съд София-град, като съобрази изложеното дотук, на основание чл. 267, алинея 2 от ДФЕС намира, че следва да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (само Съд) за правилното приложение на националното право в съответствие с разпоредбите на правото на Европейския съюз (правото на Съюза), както и поради необходимост за тълкуване на последното, по следните съображения:

По приложимостта на правото на Съюза и необходимостта от

Тълкуването му :

Според трайната съдебна практика и българската правна доктрина, наказателните постановления като процесното, **по своето правно естество са правораздавателен акт**, с който по повод на сезиране със съставения акт за установяване на административно нарушение и при следване на опростено състезателно производство се налага санкция – административно наказание за извършено нарушение, като преценката за относно това извършено ли е или не административно нарушение, от кого и при какви обстоятелства, виновно или не и др., се извършва независимо и самостоятелно. Издателите на НП по ЗДвП, в това число и на процесното, не са органи от съдебната система, **но тъй като осъществяват административно наказване, то осъществяват правораздавателна функция.**

Процесното НП като вид акт по правото на Съюза представлява решение за наложена финансова санкция за пътно нарушение, което е предмет на правна уредба в следните актове по правото на Съюза:

В областта на пространство на свобода, сигурност и вътрешни работи:

- **Споразумение за сътрудничество по производства по пътни нарушения и по налагане на свързаните с тях парични санкции**, (само Споразумение за сътрудничество по пътни нарушения), **одобрено с Решение на изпълнителния комитет от 28.04.1999г.** - S./Com-ex (96) 25 Rev, прието на основание чл.132 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Ш.. В чл. 6, ал.1 на Споразумението, изрично е предвидено изискването, лицето, срещу което е издадено решение за парична санкция за пътно нарушение, да бъде надлежно уведомено и да е приключила процедурата по обжалване или да е заявило, че няма да обжалва решението, като се съдържа и минимален праг на паричната санкция – от 40 евро, под който може да се откаже изпълнението от замолената държава

Споразумението се прилага за Република България, след изрично решение на Съвета по чл.4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 на Република България и Румъния, не се съдържа и изрично в Приложение II към Акта. Същото не е посочено и в Решението на Съвета от 29.06.2010 г. относно прилагането на разпоредбите и достиженията на правото на Ш. във връзка с Шенгенската информационна система в Република България и Румъния, и следователно не е прието решение за прилагането му от България към настоящия момент.

- Със закон, обнародван в ДВ ,бр.р 40 от 18.05.2007г., Република България е ратифицирала **Конвенцията, съставена на основание чл. К.3 от договора за Европейския съюз, за лишаване от правото да се управлява моторно превозно средство (МПС)**, като е приела и изрично юрисдикцията на Съда на Европейския съюз. Съгласно чл.8, параграф 3 от Конвенцията, държавата по пребиваване на лицето, отказва да признае за валидно лишаване от правото да се управлява МПС ако при конкретните обстоятелства, след получаване на информация по чл. 8 от Конвенцията, тя прецени, че въпросното лице не е разполагало с адекватна възможност да се защити.

В чл. 3, параграф 3 от Акта за присъединяване на Република България и

Румъния, се предвижда, че тази Конвенция влиза в сила за двете държави от дата, определена от Съвета. На посоченото правно основание е прието Решение на Съвета от 08.11.2007г. относно присъединяването на България и Румъния към Конвенцията,обнародвано в Официален вестник, раздел L, от 24.11.2007 г. В чл. 1 от решението е определено, че Конвенцията влиза в сила по отношение на България и Румъния на датата, на която влиза в сила за първоначално подписалите я държави, а в съображение 1 от мотивите е констатирано, че все още не е влязла в сила.

Съгласно декларация V към закона за ратификация, на основание чл.14, параграф 2 от Конвенцията, е приета юрисдикцията на Съда на ЕС в съответствие с процедурите по чл.14, параграф 3, буква а), т.е правото на съд, срещу чиито решения не съществува съдебен път за защита, какъвто е настоящият съд в конкретното съдебно производство, да поиска отговор на въпрос, отнасящ се до тълкуването на настоящата конвенция.

-Цитираните разпоредби на Споразумението за сътрудничество по производства по пътни нарушения и на Конвенцията за лишаване от правото да се управлява МПС, **не могат да бъдат игнорирани при разрешаване на казуса по делото, само на основание съответно**, че Споразумението не се прилага за България, а Конвенцията не е влязла в сила, предвид практиката на Съда на ЕС. Така по делото P. и Diva N., Решение от 24.11.1992г., дело C-286/90. в т.13, т.15 и т.25 Съдът при тълкуване на норми на Регламент (Е.)№ 3094/86 на Съвета, се е позовал на Конвенцията на Организацията на Обединените нации по морско право. По т.10 от решението се отбелязва, че конвенцията все още не е влязла в сила, но много от нейните разпоредби се приемат като израз на текущото състояние на обичайното международно морско право. В същата логика и на основание чл.4, параграф 3 от Д. – принципа за лоялното сътрудничество, следва да се установи, дали посочените разпоредби отразяват конкретни принципи по правото на ЕС, които следва да се спазват.

- Със Закон за признаване, изпълнение и изпращане на решенията за конфискация или отнемане, и решения за налагане на финансови санкции, обн. ДВ Бр. 15/23.02.2010 г., в сила от 27.02.2010 г., е **транспонирано Рамково решение (РР) № 2005/214/ ПВР на Съвета от 24.02.2005г., относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции, както предвижда чл. 20, параграф 1 от последното.**

В съображение 2 от мотивите на РР се сочи, че принципът за взаимно признаване следва да важи за финансови санкции, които са наложени и от административни органи с цел улесняване изпълнението на такива санкции в друга държава-членка, различна от тази, в която са наложени, а в съображение 4 изрично се посочва, че РР обхваща и финансовите санкции , които се налагат за нарушения на правилата за движение.

В чл. 1 от РР №2005/214/ПВР е дадено и определение за белезите на решенията по смисъла на същото, като по буква а), алинея III, „решение” означава влязло в сила решение за плащане на финансова санкция от страна на физическо или юридическо лице, което е взето от несъдебен орган на държавата, по отношение на действия, които по нейното законодателство се наказват като административни нарушения срещу нормите на закона, при

условие, че съответното лице е имало възможност да отнесе въпроса до съд който е компетентен и по наказателни дела”.

-В рамките на **съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси, основано на принципа на взаимното признаване на съдебните решения по наказателни дела по чл.82, пар.1, ал. 1 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)**, изрично са посочени присъдите и съдебните решения, но същото **включва и сътрудничество между равностойни на съдебните органи** - по чл.82, пар.1, ал.2, б. г) ДФЕС. В чл. 82, пар. 1, алинея 2, буква а) изрично се предвижда правомощие на Съвета и Европейския парламент, да приемат мерки за установяване на правила и процедури, които осигуряват признаването в рамките на целия Съюз, всички видове присъди и съдебни решения, а следователно и такива като процесното НП. В чл. 82, параграф 2, алинея 2 буква б), във връзка с алинея 1 от същия текст е предвидено установяването на минимални правила, обхващащи правата на лицата в наказателното производство, именно във връзка с улесняване взаимното признаване на присъдите и съдебните решения.

- В чл. 67, параграф 1 от ДФЕС се определя Съюзът като пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите-членки. От прилагането на принципа за взаимно признаване при зачитане на основните права, следва и зачитане на правото на ефективни правни средства за защита, на справедлив съдебен процес и на правото на защита, съответно по чл. 47 и чл. 48 от Хартата за правата на ЕС. Съгласно чл. 52, пар. 3 от Хартата, следва да се осигури най-малкото равностойна защита на основните права, така както са предвидени по ЕКПЧ.

- Както се отбелязва в Разясненията във връзка с прилагането на чл. 47 от Хартата за правата на ЕС, във връзка с чл. 13 от ЕКПЧ, „в правото на Съюза защитата има по-широк обхват, тъй като гарантира право на ефективно обжалване пред съдия”, Съдът на ЕС утвърди това право в качеството му на общ принцип на правото на Съюза, който се прилага и към държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза. Член 47 се прилага към институциите на Съюза и държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза, и това е валидно за всички права, гарантирани от правото на Съюза.

- Тъй като основните права по ЕКПЧ са част от правото на Съюза като основни принципи на правото, на основание чл. 6, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (Д.), и предвид юриспруденцията на Съда по делото ERT AE (E. R. T. A. E., СЕО, Решение от 18.06.1991г. по дело C-260/89), то е допустимо да се разгледа съответствието с ЕКПЧ на национални правила, обхванати от правото на Съюза в производството по преюдициално запитване. В този случай Съдът трябва да предостави всички критерии за тълкуване, които са нужни на националния съд за да определи дали тези правила са съвместими с основните права, чието спазване се гарантира и произтичат от ЕКПЧ, както е постановено по т. 45 от посоченото решение.

В областта на транспорта :

-Още в Решението си от 11.ноември 1981 г. по дело 203/80, G. C., т.27, Съдът

на ЕС утвърждава, че „по принцип наказателното законодателство и правилата на наказателния процес са въпроси, за които все още носят отговорност държавите членки” .. „но правото на Общността също така очертава някои ограничения в тази област..”, спрямо държавите-членки, които в разглеждания казус конкретно са свързани със **„свободата, която изисква Договора”** и те не трябва да се съпътстват с наказание, което е дотолкова непропорционално на тежестта на нарушението, че се превръща в пречка пред упражняването на тази свобода.”

-Със свободното предоставяне на услуги и свободното движение на гражданите на Съюза и на работниците, предвидени в членове 20, 45 и 46 от ДФЕС е свързана общата транспортна политика, чрез създаването от 1993 г. на общ пазар на транспортни услуги на територията на ЕС. Тази политика същевременно гарантира ефективността на вътрешния пазар, конкретно свободното движение на хора и стоки в едно общо пространство без вътрешни граници. В рамките на тази политика и за защита на общия интерес се поставя и като общоевропейска цел насърчаване на безопасността на движението. На 02.06.2003 г. Комисията приема 3-та Европейска програма за действие за безопасност по пътищата (RSAP) със срок до 2010г., в която са включени и конкретни предложения за безопасността на участниците в пътното движение, както и контролът относно спазването на правилата за това движение.

-В тази връзка Комисията е предложила проект на **Директива на Европейския парламент и на Съвета за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата (COM(2008)0151) — С6-0149/2008 — 2008/0062(COD)**. Предложението е одобрено със законодателна резолюция на Европейския парламент от 17 декември 2008 г. на първо четене. Проектът за Директива съдържа правила за подпомагане трансграничното санкциониране на 4 вида нарушения на правилата за движение, а правното ѝ основание е чл. 71, параграф 1, буква в) от ДЕО, предвиждащ установяването на мерки за подобряване на безопасността на транспорта, сега чл. 91 пар.1, буква в) от ДФЕС.

- Съгласно прес-съобщение (IP/10/46) на 02.12.2010 г. е постигнато Споразумение от министрите на транспорта на ЕС в рамките на заседание на Съвета от същата дата, съгласно което посочената директива следва да обхваща освен първоначално предложените 4 основни нарушения, причина за смъртни случаи на пътя, и още 4 други нарушения, сред които не попада процесното нарушение. Постигнатото споразумение подлежи на одобрение от Европейския парламент, като изрично в съобщението се посочва, че директивата не хармонизира нито характера на нарушенията, нито наказанията за тях, за които ще се прилагат правилата по националното законодателство на държавата-членка.

-Общата транспортна политика е област на споделена компетентност между Съюза и държавите членки, съгласно чл.4, пар.2, буква ж) от ДФЕС. Предвид неприключилия процес по приемането на **Директивата за безопасността по пътищата**, то е налице намерение за упражняване на компетентността, а държавите-членки на основание чл. 2, параграф 2, изречение второ от ДФЕС, **имат правото да упражнят своята компетентност, но при условия, че**

националната правна уредба, не поставя под въпрос ефективността на прилагане на правото на ЕС, въздигнато в принцип, както е постановил Съдът на ЕС още в Решението от 26.02.1976г. по делото T. et S., дело 65/76.

-Транспортната мобилност на гражданите на Съюза в рамките общата транспортна политика, е предмет на първия доклад на Комисията за интелигентните автомобили, изготвен във формата на Съобщение от 17.09.-2007г. (COM(2007) 541 окончателен) на Комисията, озаглавен „Към общоевропейска транспортна мобилност с повишена безопасност, чистота и ефективност“. В Бялата книга по транспортната политика (COM(2001) 370) е формулирана европейска цел за намаляване на броя на жертвите с 50% до 2010г. спрямо 2001г. Следователно безопасността на движението по пътища е цел на общата транспортна политика.

От изложеното, и тъй като фактите по делото са възникнали по време след присъединяването на България към ЕС, то следва и извод за приложимостта на норми на правото на ЕС към казуса по делото *ratione temporis* и *ratione materiae*, както и *ratione personae* предвид европейското гражданство на жалбоподателя, притежавано свидетелство за управление и участието му в пътно-транспортно произшествие с автомобил, съответно издадено и регистриран в България.

По допустимостта и задължението на съда да отправи искане за преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз и наличие на висящ процес по делото:

Съдебното производство по делото е висящо, като не е постановен съдебен акт по съществото на направеното искане с частната жалба.

Съдът следва да се произнесе с определение, което не подлежи на обжалване, а настоящата съдебна инстанция е касационна по такива дела, на основание чл.236 вр. чл.233 от АПК.

Посоченото РР № 2005/214/ПВР е прието на основание чл. 31, параграф 1, буква а) от Договора за ЕС в редакцията му преди Договора от Л. за изменение на учредителните договори. Към настоящия момент от страна на българската държава не е подадена изрична декларация по чл. 35, параграф 2 от Договора за ЕС в същата редакция, а предвид чл.10, параграфи 1 и 3 от Протокол 36 към Договора за реформа от Л., то и след влизането му в сила необходимостта от приемане на компетентността на Съда на ЕС за актовете приети по чл. 31 от Д. в посочената редакция, не е отпаднала.

В сила от 24.07.2007г. е чл. 628, озаглавен „Компетентност на националния съд“, в глава 59 „Преюдициални запитвания“ по Гражданскопроцесуалния кодекс, който гласи: „Когато тълкуването на разпоредба от правото на Европейския съюз или тълкуването и валидността на акт на органите на Европейския съюз е от значение за правилното решаване на делото, българският съд прави запитване до Съда на Европейските общности“. Последната съдебна инстанция, каквато е настоящата, по силата на чл. 628,ал.3 ГПК е задължена да отправи запитване за тълкуване, когато това е необходимо, а за валидност – всички съдилища. Посочените разпоредби са

приложими субсидиарно в производство по АПК при касационно обжалване, на основание чл.228 вр. чл.144 АПК.

Следователно, по националното право, настоящият съд като касационна инстанция разполага с правото да отправи преюдициално запитване за тълкуването на всички актове по правото на Съюза, в това число и за процесното РР, като същевременно е задължен да направи това като последна касационна инстанция.

Към Договора от А. е приложена Декларация № 10 относно чл. К.7 от Д. - чл. 35 от консолидираната версия. Съгласно тази декларация, държавите-членки, когато правят декларация въз основа на параграф 2 от посочената разпоредба, **„те могат да запазят правото си да предвидят в тяхното национално право разпоредби с цел, когато бъде повдигнат въпрос, отнасящ се до валидността и тълкуването на акт, посочен в чл. К.7., параграф 1 по всящо дело пред националната юрисдикция, срещу чийто решения няма правно средство за защита съгласно националното право, тази юрисдикция да бъде задължена да отнесе въпроса пред Съда на Европейските общности.“**

Следователно, разпоредбата на чл. 628 ГПК за компетентността на съда да отправя преюдициално запитване в производство като настоящето отговоря на смисъла и съдържанието на Декларация 10 към Договора от А..

В Информацията относно декларациите на Република К. и Румъния за приемане от тяхна страна на компетентността на Съда на ЕС да дава преюдициални заключения по отношение на актовете, посочени в чл. 35 от Договора за ЕС (публикувано в Официален вестник №L 056, 06/03/2010), се прави обобщение на подадените декларации от държавите-членки за приемане компетентността на Съда в съответствие с чл. 35 параграф 2 и параграф 3 буква а) - от 1 държава-членка и по чл. 35 параграф 2 и параграф 3 буква б) - от 18 държави-членки, като 12 от тях са запазили правото си да предвидят разпоредби в националното си законодателство за задължение на последната съдебна инстанция да отнесе въпрос за тълкуване или валидност на акт по чл.35 параграф 1 от Договора за ЕС в редакцията преди Договора от Л..

Следователно, текст като този по Декларация № 10 към Договора от А., идентичен по смисъл с разпоредбата на чл.628 ГПК, винаги предполага изрична декларация за приемане на компетентността на Съда относно актовете по чл. 35, параграф 1 от Договора за Европейския съюз.

Както следва от трайната съдебна практика на Съда на ЕС, потвърдена и в Решение от 05.10.2010г. по делото Е., С -173/09 – т. 26, член 267 от ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, ако сметат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване или преценка на валидността на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесените до тях спор, като са свободни да упражняват това право във всеки момент от производството, който според тях е подходящ.

След като посоченото право и задължение на касационната инстанция в общия случай да сезира Съда на ЕС произтича по силата на примата и директния ефект на посочената разпоредба на договора, то текстът на чл.628

ГПК, който предвижда също правото и задължението да се упражни посоченото право, следва да се разглежда като специална норма именно в контекста на чл. 35 от Договора за ЕС в редакцията му преди Договора от Л. и Декларация № 10 към Договора от А.. Противното тълкуване – като дублираща разпоредба на предвиденото по чл.267 ДФЕС, лишава нормата на чл.628 ГПК от разумен смисъл, именно поради примата и директния ефект на тази разпоредба на ДФЕС.

От изложеното по-горе за съдържанието на Информацията относно декларациите на държавите-членки и Декларацията към Договора от А., следва, че е допустимо приемането на разпоредба като чл.628 ГПК, след като държавата-членка е декларирала, че приема компетентността на Съда на ЕС по чл. 35 от Договора за ЕС в относимата редакция. **След като приемането на националната норма в този случай се предпоставя от приемането на компетентността на Съда на ЕС, то следва и извод, че имплицитно тази компетентност е приета за онези съдилища, за които тези норма е приложима по националното право.**

След като чл. 628 ГПК е приложим в казуса по настоящето дело, свързан с предмета на регулиране на РР № 2005/214/ПВР, то настоящата касационна инстанция има правомощието да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС по националното право за тълкуването му. На така предоставената компетентност на настоящия съд по националното право, би следвало да съответства и компетентност на Съда на ЕС да отговори на отправеното запитване, която именно чрез приемането на чл.628 ГПК, следва да се счита за призната имплицитно.

Въпросът за компетентността на Съда на ЕС да се произнесе по тълкуването и валидността на РР 2005/214/ПВР, приета по посочения начин, безспорно е предмет на преценката на Съда на ЕС, но тъй като досега такъв въпрос не е известно да е разглеждан в практиката му, то настоящият състав на съда намира за необходимо да изложи посочените съображения, основани на националната правна уредба.

По изложените съображения, настоящият съдебен състав намира, че има правомощието служебно да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз, за тълкуване за съответствие с правото на Съюза на приложимите национални норми към казуса по делото.

По възможността за приложение на юриспруденцията на Съда на Европейския съюз по тълкуването на относимите норми на правото на Съюза:

Въвеждането на необжалваем размер на парична санкция за нарушение на правилата за движение по пътищата, представлява изключение от чл. 3, ал.1,т.1 във вр. с чл. 39, ал. 2 и ал.4 от Закона за транспониране на РР №2005/214/ПВР. Отговорът на въпроса, следва ли посоченото изключение да се счита за допустимо, **на основание принципа за съответното (или съобразеното) тълкуване,** следва да се изведе от разпоредбите на РР № 2005/214/ПВР и правото на Съюза. Както следва от чл.34, параграф 2, буква б) от Договора за Европейския съюз в редакцията му преди Договора от Л.,

рамковите решения нямат пряко действие, имат за цел сближаването на законодателствата на държавите-членки, тези решения са обвързващи по отношение на резултата, който следва да се постигне, но оставят на националните власти избора на формата и средствата. От практиката на Съда на Европейските общности следва и както изрично се сочи в Доклад на Комисията по чл.20 от посоченото РР - COM(2008)0888 окончателен, **„въпреки това принципът на съответното тълкуване е обвързващ по отношение на рамковите решения”**. В този доклад изрично във връзка с чл.7 от РР № 2005/214/ ПВР относно причините за отказ за признаване или изпълнение се сочи, че правата на засегнатото лице е транспонирано като задължително основание от 9 държави-членки, от други две съответно не е транспонирано и транспонирано като незадължително, а основанието санкцията да е по-малко от 70 евро, е транспонирано като задължително от 3 държави членки, а от 8 – като задължително.

Не само в контекста на принципа за достъп до съд, но и във връзка с принципа за взаимно признаване на съдебните решения и допустимостта на изключение от същите по правото на ЕС се състои казуса по делото. Съответствието на националната правна уредба - и конкретно чл. 189,ал. 5 във връзка с чл. 157,ал.4 от ЗДвП, чл.3,ал.2 и чл. 4, ал. 2 от Наредбата за контролните точки, следва да се тълкуват с оглед на правните последици които пораждат - наложена финансова санкция в необжалваем размер, като автоматична правна последица отнемането на контролни точки за виновно извършено ПТП, вземането предвид и на отнетите контролни точки по необжалваемо НП за загубата на правоспособност от водача на МПС.

Съдът на ЕС в практиката си не е разглеждал въпроси в контекста на допустимостта държава-членка по своя преценка като предвижда посочените правни последици от процесното НП, неотговарящи на предвидени изисквания по правото на ЕС, да ги изключването му от приложното поле на принципа за взаимно признаване на съдебни решения и присъди, който следва да се отнася към всички присъди и съдебни решения, съгласно чл. 82, параграф 1,алинея 2,буква а) от ДФЕС.

Казусът по делото не касае практиката на Съда на ЕС по дело C-440/05, Комисията срещу Съвета, нито е налице неправилно транспониране на Рамково решение 2005/214/ПВР в българския закон.

Европейският съд по правата на човека, в Решението от 21.02.1984г. по делото Й. срещу Федерална Република Германия, е разгледал оплакване за нарушение на чл.6,т.3,буква е) от ЕКПЧ, тъй като бил осъден от германски съд да заплати разноски за преводачески услуги, пред който е обжалвал решение за наложена му глоба за неправилно паркиране, причинило щета на други автомобили. Съдът е направил извод, че ЕКПЧ не създава пречка за „декриминализирането” на маловажни деяния, но това не е решаващо за целите на конвенцията, което се свързва с процедурни положения и с вида на санкциите, ограничени до административна „глоба”, която макар и да изглежда по-малко обременителна, е запазила наказващия си характер – отличителна черта на наказанията в криминален контекст, а нарушената правна норма не е претърпяла промени в съдържанието си – преди декриминализирането ѝ, насочена е към всички граждани в качеството им на участници в движението

по пътищата. Също така се посочва, че маловажността на нарушението не го поставя извън обхвата на чл. 6 от ЕКПЧ, а нищо не сочи, че престъплението според този текст предполага непременно определена степен на тежест.

Също така Европейският съд по правата на човека заключава, че би било в разрез с предмета и целите на чл.6 ЕКПЧ, който гарантира на всяко лице, „обвинено в криминално престъпление” правото на съд и справедлив процес, ако на държавата и беше позволено да изключва от обсега на този член цяла категория престъпления, на основание, че ги счита за маловажни. Относителната лекота на наказанието, не може да го освободи от наказателно-правния характер. Изрично се подчертава, че да се повери на административните органи преследването и наказването за маловажни престъпления, не е несъобразно с Конвенцията, при условие, че „засегнатото лице може да обжалва решението на административния орган пред съд, който осигурява гаранциите по чл. 6”

Разгледаното по делото пред този съд декриминализиране на маловажни деяния по германското право в областта на движението по пътищата, е относимо и за българската правна система – първоначално тези наказания са предвидени по Наказателния кодекс от 1951г.- чл. 333, ал.1, който предвижда общ състав за нарушение на правилата за движението от собственика на моторното превозно средство, впоследствие са уредени в отделен закон - например Закона за движението по пътищата през 1973г., предхождащ действащия със същото наименование и предвиждащ административно-наказателни разпоредби. Следователно, посочените изводи и критерии по делото Й., предвид идентичното „декриминализиране” на нарушенията на правилата за движението по пътищата по българското право са относими и към казуса по делото.

В Решението от 08.06.,976г., по делото Е. и др. срещу Х. и се обобщава в Решението от 13.11.2006г. по делото Ю. срещу Ф., Европейският съд по правата на човека, в практика си е установил три критерия за приложимост на наказателно-правния аспект по чл.6 ЕКПЧ – „критериите Е.”. Както се посочва в т.70 от Заключението от 26.07.2007г. на генералния адвокат г-н J. M. по дело С-440/05 Комисията срещу Съвета, общата основа на наказателното право на държавите членки е Европейската конвенция за правата на човека, която взема предвид особения характер на криминализирането и наказателните санкции, като предвижда в чл.6, параграфи 2 и 3 и член 7 по-широки процесуалноправни и материалноправни гаранции в наказателното производство в сравнение с тези в гражданското производство, а понятието „нарушение” по тези членове според Европейският съд по правата на човека е автономно, и го свързва преди всичко не с начина по който националното право подразделя нарушенията, а по-скоро с характера на нарушенията, с характера и тежестта на санкцията, която може да бъде наложена според критериите „Е.”.

Въпреки посочената съдебна практика на Европейския съд, категоричен извод за обжалваемост на процесната финансова санкция за нарушение на правилата за движение по пътищата, не може да се направи по ЕКПЧ. Основание за това е предвиденото **изключение по член 2, параграф 2** от

СЕДМИ протокол към ЕКПЧ, от правото на всяко лице да обжалва обявяването си за виновно или осъждането си пред висшестоящ съд, предвидено по параграф 1 от същия текст. Изключението по параграф 2 на чл. 2 от този протокол се отнася за **несъществени престъпления, определени от закона – първата хипотеза, относима** за административните нарушения. След като за престъпление се допуска изключение от правото на достъп до съд по ЕКПЧ, то критериите „Е.“ в случая не са достатъчни, респективно следва да се допълнят с критерии, кои деяния са несъществени.

В българския закон не са предвидени изрично критерии за несъществени административни нарушения, основани на вида на извършеното деяние и преценката за тежестта му, вината и поведението на лицето и предвидените правни последици. Както се посочи по-горе, приложимият ЗДвП не съдържа легално определение за „леко“ или „тежко“ ПТП, а само общо определение за ПТП. Единственият критерий за необжалваемост на наказателните постановления е размера на предвидената санкция по чл.189,ал.5 ЗДвП, а в хипотезите на определена санкция под този размер, деянията следва да се приемат за „несъществени“ по смисъла на чл.2, ал. 2 от Протокол 7 към ЕКПЧ. Този критерий не отчита всички правни последици - отнемането на контролни точки и свързаното с него загубване на правоспособността на водача да управлява МПС.

Във връзка с прилагането на чл. 2, ал.2 от Протокол 7 към ЕКПЧ, от страна на България е признато нарушение от Европейския съд по правата на човека, по делата "К. срещу България" -Решението от 23. 04. 2009 г. по жалба № 31001/02, и „С. срещу България“ – Решението от 01.10.2009г. по жалба №8682/02. И двете са постановени във връзка с предвидената необжалваемост на административните наказания, но не по ЗДвП, а за налагани от съда административни наказания задържане до 15 денонощия или глоба от 100 до 500 лева по Указа за борба с дребното хулиганство. Европейският съд е приел, че строгостта на предвидените санкции, не са „несъществени престъпления“, а ограничените възможности за обжалване на съдебни решения по реда на Закона за административните нарушения и наказания, не предоставят достатъчна гаранция за правата на тези нарушители, но предвидените санкции .

Извършеното нарушение от жалбоподателя обаче е сходно с разгледаното по делото Й., за което по германското право е било допустимо обжалване. Тогава дали принципът за взаимно признаване на съдебни решения по правото на ЕС, основан на доверието в наказателноправните им системи и съгласуването им при необходимост, **допуска различни критерии за несъществени престъпления, определени от държавите-членки и основани на размера на финансовата санкция, а не на конкретно извършеното деяние и неговите последици, което да бъде преценено от съд.** Според правната уредба по българското право – по чл.189,ал.5 ЗДвП, и при липса на решение на Конституционен съд за несъответствие на тази разпоредба с чл.2 от Протокол 7 на ЕКПЧ, този въпрос има положителен отговор.

Този извод обаче е разколебан от прилагането на принципа за взаимно

признаване на съдебни решения по наказателни дела по правото на ЕС, който на **първо място да се отнася за всички видове съдебни решения и присъди**, съгласно чл. 82, параграф 1, ал. 2, буква а) ДФЕС, и включва приемане на мерки за гарантиране на правата на лицата в наказателното производство по параграф 2, ал. 2, буква в) от същата разпоредба. Като изисквания на този принцип е изискването, да се удостовери, че съответното решение е подлежало на обжалване пред съд, „компетентен и по наказателни дела” както предвижда чл. 1, буква а, алинея III от РР № 2005/214/ПВР, респективно приетото по чл. 8, параграф 3 от Конвенцията за лишаване от правото да се управлява моторно превозно средство, изискване да е предоставена адекватна възможност на лицето да се защити срещу мярка „лишаване от право да се управлява МПС”, предвид и определението по чл. 1 на такава мярка, или изчерпване на всички правни средства за обжалване, както предвижда чл. 6, параграф 1, буква а). Споразумението за сътрудничество по производства по пътни нарушения и по налагане на свързаните с тях парични санкции.

От друга страна предвиденото по чл. 82, параграф 2, буква а) от ДФЕС изискване за приемане на мерки, съдържащи правила и процедури, относими към всички видове съдебни решения и присъди, във връзка с взаимното признаване на същите, би следвало да се тълкува като приложима и към процесното НП, дори и да е допустимо, определени аспекти във връзка с издаването му да се хармонизират в рамките на мерките в областта на транспорта, както е посочено в съображение 6 от мотивите на проекта на Директивата за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата.

По горните съображения, настоящият касационен състав на съда намира, че не може да обоснове изводите си за разрешаване на казуса по делото на досегашна практика на Съда на ЕС.

Въз основа на горното, по необходимостта от тълкуване на норми на националното право за съответствието им с норми на правото на Съюза:

1. Първият въпрос, който съдът следва да разреши е приложимата област на компетентност на ЕС към казуса по делото, с оглед са се установи спрямо коя норма от това право следва да се тълкува за съответствие, респективно следва да бъде оставена неприложена националната норма поради директна приложимост на норма по това право. Процесното НП като вид акт безспорно е решение, предвидено по чл. 1 от РР № 2005/214/ПВР, а предвид чл. 82, параграф 1, алинея 2, буква а) ДФЕС, би могло да се направи извод, че принципът за взаимно признаване следва да се отнася и за него, предвид употребеният израз „на всички видове присъди и съдебни решения”.

Като мярка за безопасността по пътищата в областта на транспорта, е проекта на **Директивата за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата**. В съображение 3 от преамбюла на проекта се сочи, че **се гарантира еднаквото третиране на местни нарушители и нарушители с чуждестранна регистрация**, а в съображение 7 се

предвижда, че след вземане на окончателното решение за извършеното нарушение, да се прилага РР № 2005/214/ ПВР **„относно прилагане принципа за взаимно признаване на финансови санкции”, а в случай на неприложимост на същото „например защото решенията за налагане на санкциите, не се отнасят до престъпление”,** тяхната ефективност следва въпреки това да бъде гарантирана с други мерки за изпълнение”.

Не се съдържа норма в Договорите, която подобно на чл.351ДФЕС, да урежда несъответствието между норми по правото на ЕС, приети от институциите в интеграционната област и в рамките бившия III стълб, каквито са актовете приети в областта на общата транспортна политика и рамковите решения по чл. 34 ДЕО. В случая обаче от една страна **се касае за компетентност областта на транспорта, в процес на упражняване,** тъй като предложението за въпросната Директива на Комисията е прието на първо четене от Европейския парламент. От друга страна **Споразумението от 02.12.2010г. на министрите на транспорта на държавите членки, има характер на споразумение на представители на субекти на международното право, а не на акт на една от институциите на ЕС, но е акт по правото на Съюза.** Споразумението обаче е свързано изцяло с приетото на първо четене законодателно предложение за Директивата.

Както конкретно отбелязва Съда на ЕС в Решението от 23.10.2007г. по делото Комисията срещу Съвета, С-440/05, - по т. 59, съществуването на компетентност, предоставена от нормите на Договора в областта на общата транспортна политика, **не е поставено в зависимост от решението на законодателя да я упражнява ефективно.** Следователно, не е без основание тезата, че съответствието на чл.189,ал.5 от ЗДвП и правните последици от процесното НП като решение на административен орган, следва да се тълкуват за съответствие с нормите на чл.91, параграф 1, буква в) от ДФЕС, т.е. с правото на ЕС в областта на транспорта, в която област не е предвидено хармонизиране в областта на административното наказване.

Не стои въпрос за валидността на РР № 2005/214/ПВР на основание, че евентуално норми от същото биха могли да се приемат на друго правно основание - в областта на общата транспортна политика, която има за цел осигуряване на високо ниво на безопасност и опазване на околната среда, предвид съдебната практика на Съда на ЕС в Решението от 23.10.2007г. Комисията срещу Съвета, дело С-440/05, основана и на Решението от 13.09.2005г. по дело С-176/03 между същите страни.

В конкретния случай все още не е приета Директивата за безопасността по пътищата, а приетото Споразумението от 02.12.2010г. от представителите на държавите –членки в Съвета, не подлежи обжалване за валидност, респективно не може да се постави преюдициален въпрос за това. Логичен е обратния въпрос: дали е допустимо в рамките на общата транспортна политика да се приемат мерки на ниво ЕС, въвеждащи задължения на държавите членки относно взаимното признаване на решения за налагане на финансови санкции, доколкото тези въпроси са общи и относими към всички видове санкции за административни нарушения, попадащи в приложното поле на правото на ЕС и конкретно към принципа за взаимно признаване на съдебни решения и присъди.

Допустимостта да се приемат мерки в областта на транспорта за съгласуваност на наказателно-правните системи на държавите-членки е въпрос, който не може да се разреши чрез пряко тълкуване на текста на чл. 91, параграф 1, буква в) от ДФЕС. В **съображение 6 от проекта на Директивата** за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата, изрично се посочва, че за да осигури достатъчна степен на безопасност по пътищата и да гарантира, че налаганите финансови санкции са пропорционални, Комисията следва да провежда обсъждания с държавите-членки **относно въвеждането на хармонизирани, точно определени финансови санкции за пътнотранспортни нарушения**. Но този текст все още не е действащо право, а доколкото посочената норма на ДФЕС дава право да се приемат общо мерки за безопасността на движението, в това число и хармонизиране на санкциите, може да се направи единствено чрез тълкуване, евентуално със Споразумението от 02.12.2010 г., но в същото се посочва точно обратното – липса на хармонизиране на наказателно-правните системи.

Въпросът за правната норма, на която следва да следва да съответства националната норма е от изключително значение, във връзка с установяване на свободата на българската държава да приема и съответно съда да прилага националното законодателство при липса на упражнена компетентност от страна на институциите на Съюза, тъй като и двете области - пространство на свобода, сигурност и правосъдие и транспорт, спадат към областите на споделена компетентност на Съюза с държавите членки, на основание чл. 4, параграф 2, буква ж) и буква и) от ДФЕС, както и да се разграничи упражняването ѝ по чл. 2, параграф 2 от същия договор.

Предвид всичко изложено, то първият въпрос който следва да се постави следва ли **съответствието на приложимите норми по националното право относими към правните последици от решение за наложена финансова санкция за пътнотранспортно произшествие, представляващо пътнотранспортно произшествие, от което са причинени само материални щети, да се тълкуват за съответствие с разпоредбите, предвидени в Договорите и приетите въз основа на тях мерки по правото на Европейския съюз, попадащи в областта „пространство на свобода, сигурност и правосъдие” във връзка с принципа за взаимно признаване на всички съдебни решения и присъди или в областта „транспорт”?**

Тъй като отговорът на този въпрос може да бъде в смисъл, че са приложими разпоредби и от двете области, то следващите въпроси следва да бъдат съобразени с тази възможност.

2. На второ място, се поставя въпроса, изключени ли са от приложното поле на правото на Съюза - в двете области административните нарушения на правилата за движение, които могат да се квалифицират като „несъществени”, доколкото не е приета все още разпоредба, която да установява общи правила и процедури за признаването на всички видове присъди и съдебни решения, както и въвеждането на хармонизирани, точно определени финансови санкции за пътнотранспортни нарушения. Предвид

състоянието на правото на Съюза на настоящия етап, то е възможно да съществува правото на държавите-членки да определят по свое усмотрение „несъществените“ административни нарушения конкретно за пътните нарушения от които са причинени имуществени вреди.

Фактите по делото Й., посочено по-горе, са сходни с казуса по делото - неправилно извършване на маневра за паркиране на автомобил, но санкциите по българското и германското право са различни, в това число и по отношение на правото да бъдат обжалвани. Малозначителността на деянието обаче не го „декриминализира“ както се посочва в цитираната практика.

Предвид установените минимални размери на финансовите санкции за пътни нарушения по Споразумението за сътрудничество по пътни нарушения и РР № 2005/214/ ПВР, съответно 40 и 70 евро, би могло да се направи извод, че финансовите санкции под тези размери, не се включват в приложното поле на принципа за взаимно признаване на тези санкции, евентуално, че се считат за „несъществени“ по правото на Съюза”, т.е. че съществува изключване на определена категория нарушения. Идентичен извод следва от текста на чл. 3, ал.1 на Закона за транспониране на РР № 2005/214/ПВР, т.е. че финансовите санкции, които не отговарят на легалното определение за решение, не попадат в приложното поле по правото на ЕС, като не се касае за неправилно транспониране.

Но чл. 82, пар.1, ал. 2, буква а) ДФЕС регламентира обхвата на принципа за взаимно признаване до всички решения и присъди по наказателни дела, от който текст не следва извод за изключване на определена категория решения. Следователно, не може да се даде еднозначното тълкуване на този въпрос, основано на този текст на ДФЕС и посочените мерки по правото на ЕС, които не се отменят с влизането в сила на Договора за реформа от Л..

В случай обаче, че на първия въпрос се отговори, че последиците от пътно-транспортно произшествие като процесното, следва да се тълкуват за съответствие с разпоредбите в областта на транспорта – чл. 91, ал.1, буква в) ДФЕС – за компетентността за приемане на мерки в областта на транспорта, и доколкото от нищо в тази разпоредба не следва изключването на определени категории нарушения, в това число „несъществените“, както и не са приети мерки относно въвеждането на хармонизирани, точно определени финансови санкции за пътнотранспортни нарушения, то също се налага тълкуване на тази разпоредба.

3. В случай, че се даде отговор, че правото на Съюза не обхваща „несъществените нарушения“ в областта на пътните нарушения, то на настоящия съд са му необходими критерии, за да установи дали процесното административно нарушение отговаря на критериите по правото на Съюза за несъществени нарушения. Такива общи критерии не могат да се установят нито от предвидените минимални размери на финансовите санкции по Споразумението за сътрудничество по пътните нарушения, тъй като е допустимо дерогирането му по договореност между държавите-членки – чл. 6, параграф 2, както и по РР № 2005/214/ПВР, тъй като предвиденият минимален размер е транспониран като незадължителен от редица държави-членки, във връзка с правото им да откажат изпълнение на

финансови санкции под този размер.

Преценката за наличие на наказателно обвинение по смисъла на ЕКПЧ само на основание размера на финансовата санкция, не е меродавен критерий и в практиката по прилагане на ЕКПЧ, в това число и дали едно административно нарушение следва да се счита за „несъществено“. От друга страна от никоя разпоредба не следва, както за понятието „наказателно преследване“, така и за „несъществено престъпление“, съответно несъществено административно нарушение, че определянето им е въпрос, предоставен на свободното усмотрение на държавите-членки. Следователно, настоящият съд се нуждае от обективни критерии, изведени от правото на Съюза, предвид възможността по чл. 52, ал.3 от Хартата за правата на ЕС, това право да предоставя по-висока степен на защита на съответните права, както и на основание принципа за автономност на това право.

Критериите за преценка следва да обхванат конкретното деяние, извършено от В., както и правните последици от същото, изразяващи се следното:

А)деянието представлява пътнотранспортно произшествие, изразява се в неправилно извършване на маневра на заден ход на паркинг, вследствие на което е настъпил удар с друг автомобил и имуществени вреди, като вина има и водачът на другото превозно средство;

Б)деянието е квалифицирано като виновно извършено и за същото е предвиден състав на административно нарушение, за което е определен конкретен размер на финансова санкция,

В)предвидената необжалваемост на размера на финансовата санкция, е пречка В. да докаже твърдението, че не е извършил виновно приписваното му деяние, вследствие на което е настъпило пътно-транспортното произшествие;

Г)въведената система на свидетелство за управление на моторно превозно средство с предоставяне на определен брой контролни точки за отчитане на извършените нарушения включва и приспадането на отнетите контролни точки вследствие на необжалваеми НП като автоматична правна последица.

Д)при обжалване пред съд на принудителна мярка за отнемане на свидетелство за управление на моторно превозно средство – настъпила като автоматична правна последица от отнемането на предоставения първоначален размер на контролните точки, не се осъществява преюдициален съдебен контрол върху законосъобразността на необжалваемите НП за наложени финансови санкции за пътни нарушения, с които се отнемат контролни точки.

В практиката на Европейския съд по правата на човека по делата К. срещу България и С. срещу България - решенията от 2009г., посочени по-горе, конкретно разгледаните санкции са различни от казуса по делото, с оглед на което и не могат да се изведат конкретни критерии за „несъществено“ административно нарушение, приложимо към конкретното деяние, извършено от В. по ЗДвП.

Тълкуването следва да се направи и с оглед чл. 6, ал.3 от Д. във връзка с изключението по чл. 2, алинея 2 от Протокол 7 на ЕКПЧ. Също така от чл. 47 и чл. 48 от Хартата за правата на Съюза не следва, че допускат изключение от правото на ефективно средство за защита и гарантираното право на защита на всеки обвиняем. Последната разпоредба от Хартата също така не

въвежда разграничение в смисъл че е относима единствено за обвинение за извършено престъпление, а употребеното понятие „обвиняем“ би могло да се отнася и за административно нарушение, като процесното, по примера на изложеното за практиката по делото Й., тъй като с декриминализирането на деянието същото не загубва наказателния си характер.

4. След като се преценят критериите за „несъщественост“ на конкретното деяние, следва да даде отговор на въпроса дали е допустимо изключването му от съдебен контрол на основание свободната преценка на държавата-членка. Както се посочи в съдебната практика по тълкуването на чл. 6 от ЕКПЧ, малозначителността на деянието не изключва наказателноправния му характер и приложимостта на посочената разпоредба. Също по правото на Съюза, конкретно посочените мерки в областта на пространството на свобода сигурност и правосъдие, допускат благоприятни разпоредби и установяване на по-висока степен на защита на правата на съответните лица в наказателното производство, в това число и по аргумент от чл. 82, параграф 2, алинея 3 ДФЕС, във връзка с чл. ал. 2, буква б) на същата разпоредба, както и посоченото за чл. 48, ал. 2 от Хартата за правата на ЕС.

На основание изложеното, то критерият „несъщественост“ на дадено правонарушение не изключва автоматично правото на защита на лицето, обвинено за виновното извършване на такова деяние, каквото съставлява процесното НП. Също така държавата-членка като предвиди необжалваемост пред съд, изключва съответното решение за пътно нарушение от приложното поле на принципа за взаимното признаване на решенията за финансови санкции за такива нарушения, предвидени по правото на ЕС.

Този въпрос се поставя и във връзка с предназначението на санкциите – същите следва да са пропорционални и да постигат целта на наказанието. Съдът на ЕС по т. 49 в Решението от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, дело С-176/03, приема, че на държавите-членки е оставен изборът на приложимите наказателни санкции, които трябва да бъдат „ефективни, пропорционални и възпиращи“, т.е както посочва в анализа на това решение по т. 109 от заключението на генералния адвокат по дело С-440/05, цитирано по-горе, Общността тогава не може да отиде по-далеч от това да изисква от държавите-членки да приемат някои деяния за нарушения и да ги наказват с „ефективни, пропорционални и възпиращи“ наказателни санкции.

След влизането в сила на Договора за реформа от Л. е налице изрично очертаване на наказателно-правната компетентност на Съюза - конкретно относими към казуса по делото са цитираните текстове на параграфи 1 и 2 на чл. 82 ДФЕС, относно определянето на общи правила и процедури, за признаване на всички видове съдебни решения и присъди в рамките на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и правата на лицата в наказателното производство. Следователно съдебната практика по делото С-176/03 на Съда на ЕС, не може да бъде приложена, тъй като компетентността на Съюза би следвало да се разпростира и отвъд правото да задължи държавите членки да предвидят

наказуемостта на определени деяния по наказателноправните си системи в областта на пространството на свобода сигурност и правосъдие. Както се посочи обаче по-горе за Споразумението на министрите от 02.12.2010г., следва обратното конкретно за осемте пътни нарушения, предмет на същото, от което евентуално и обратен извод.

От посочените разпоредби на Конвенцията за лишаване от правото да се управлява МПС и Споразумението за сътрудничеството в областта на пътните нарушения - относно задължението в съответните уведомления да се удостовери съответно, че лицето е имало възможност адекватно да се защити срещу наложената му мярка лишаване от право да се управлява МПС, че е приключила процедурата по обжалване, или че е лицето изрично е посочило, че няма да обжалва съответната санкция, водят до извод, че относно пътните нарушения и лишаване на правото да се управлява МПС е въведен принципа за обжалваемост на всяка санкция с предмет такова нарушение, в това число и която се взема предвид при лишаване от право да се управлява МПС. Този извод се подкрепя и от изричното определение по чл. 1 от Конвенцията на понятието „лишаване от право да се управлява МПС” като необжалваема мярка, от което би могло да се направи извод, че предвиденото по чл. 8, параграф 3 от същата право на лицето адекватно да се защити, е предвиден за всяка мярка, на която се основава като крайна мярка лишаването от посоченото право. В контекста на разглежданата уредба по националното право, би следвало в същата логика, всички НП, по силата на които се отнемат контролни точки, предоставени със свидетелството за управление, да подлежат на обжалване пред съд. Следва да се отбележи, че по чл. 3, ал. 1 от Наредбата за контролните точки не е предвидено отнемане на контролни точки за всички състави на административни нарушения на ЗДвП. Също така Необжалваем размер на финансови санкции е допустимо да се наложи в 54 хипотези, изрично посочени в ЗДвП по чл. 80 до чл. 184, а чл. 185 от същия закон предвижда също налагане на необжалваем размер на финансова санкция за всички нарушения на този закон, изрично не е предвидено друго наказание, както и за нарушение на издадените по приложението на този закон нормативни актове, които са над 90 броя по действащото право наредби и инструкции. Следователно, се касае за значителен брой административни нарушения на правилата за движение по ЗДвП, които са извън съдебен контрол по националното право.

В случай, че настоящият съд според дадените отговори допусне обжалване пред съд на процесното НП, то констатацията на Европейския съд за правата на човека по делата К. и С. – цитираните решения от 2009г., че предвиденото обжалване по българския Закон за административните нарушения и наказания не предоставя достатъчна гаранция за правата на нарушителите, също следва да се вземе предвид. Освен това разпоредбата на чл. 63, ал. 1 Закона за административните нарушения и наказания, като предвижда обжалването на наказателните постановления пред районните съдилища, които са компетентни и по наказателни дела, но обжалването им по касационен ред е пред административните съдилища, на които такава компетентност не е предоставена, като в касационното производство се прилагат разпоредбите на Административно-процесуалния кодекс.

В чл. 1 от РР № 2005/214, като се определя „решението” по буква а), алинея III, каквото като правен акт е и процесното, се съдържа и изискването, съответното лице да е имало възможност да отнесе въпроса до съд, който е „компетентен и по наказателни дела”. Същото общо изискване е въведено и в чл.3, ал.1, т.1 от Закона за транспониране на РР № 2005/214/ПВР. На основание принципа за съответното тълкуване, то се поставя въпроса, дали изискването за разглеждане от съд компетентен и по наказателни дела, отразява принцип по правото на Съюза, който изисква решения като процесното НП, да бъдат разглеждани по реда, предвиден за обвиненията за извършено престъпление, в частност наказателно-процесуалния кодекс по българското право. Също така във връзка с изискването, да се предвидят правила по правото на ЕС за взаимно признаване на всички съдебни решения и присъди, както и за правата на лицата в наказателното производство по чл. 82, параграфи 1 и 2 от ДФЕС, възниква и въпроса, допустимо ли е държава-членка като определя компетентния съд и процедурата по обжалването им, да ги изключва по своя преценка от приложното поле на това право.

На този въпрос поради липса на приети изрични мерки на основание чл. 82, параграф 1 и 2 ДФЕС, би могло да се отговори и отрицателно, но значимостта на процесуалния ред по който се разглеждат е свързана и със зачитане на правата на лицата в наказателното производство, които се определят от чл. 47 и чл.48 от Хартата за правата на ЕС, като относими към всяко лице. Следователно, на този въпрос също не може да се даде еднозначен отговор, в това число и на основание чл. 52, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

За посочената усложнена хипотеза на ограничаване на правото на достъп до съд на гражданин на ЕС, на основание установен критерии за необжалваемост на решение за наложена финансова санкция за пътно нарушение само в зависимост от размера ѝ, не е налице изрична уредба по правото на ЕС и не е предвидена изрична правна възможност държавите членки да въведат такива норми. Съдът като съобрази целите по чл. 67 и чл. 82 ДФЕС - да се въведат общи правила и мерки при прилагане на принципа за взаимно признаване в областта на наказателноправното сътрудничество, за приемане на мерки за безопасността на движението, както и предвиденото с Договора за създаване на Европейската общност, допълнен с Единния европейски акт, вътрешният пазар да обхваща пространство без вътрешни граници, в които области компетентността е поделена между Европейския съюз и държавите-членки съгласно чл. 4, параграф 2, букви „а”, „ж” и „и” от ДФЕС намира, че е служебно задължен да поиска тълкуване на приложимите разпоредби по правото на Съюза от Съда на Европейския съюз.

С оглед на изложеното, Административен съд София –град, IX-ти касационен състав,

ОПРЕДЕЛИ:

ОТПРАВЯ ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ до Съда на Европейския съюз, на основание чл. 267, алинея 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и по реда на чл. 104 от Процедурния правилник на същия съд, със следните въпроси:

1. Следва ли съответствието на приложимите норми по националното право, като тези по главното производство, относими към правните последици от решение за наложена финансова санкция за административно нарушение, представляващо пътно-транспортно произшествие, издавано от административен орган, да се тълкуват за съответствие с разпоредбите, предвидени в Договорите и приетите въз основа на тях мерки по правото на Европейския съюз, в областта „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, евентуално и / или в областта „транспорт“?

2. Следва ли от разпоредбите на Договорите и приетите въз основа на тях мерки по правото на Европейския съюз в областта „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ във връзка със съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси, както и от чл.82, параграф 1, алинея втора, буква „а“ от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и в областта на транспорта по чл. 91, ал.1, буква в) от същия договор, **че се включват в приложното поле на правото на Съюза административни нарушения за пътни нарушения, които могат да се определят като „несъществени“** по смисъла на чл. 2 на Протокол 7 Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и във връзка с чл. 2 на Протокол 7 към същата.

3. В случай на положителен отговор на втори въпрос, да се даде отговор и на следните въпроси:

3.1. Представлява ли „несъществено нарушение“ по смисъла на правото на Съюза, при условията на главното производство, административно нарушение на правилата за движение, за което едновременно са налице следните обстоятелства:

А) деянието представлява пътно-транспортно произшествие, от което са настъпили имуществени вреди, квалифицира се като виновно извършено и е наказуемо като административно нарушение;

Б) според размера на предвидената финансова санкция, решението за налагането ѝ не може да се обжалва пред съд и лицето не може да докаже, че не е извършило виновно приписваното му деяние;

Г) отнемат се посочен в решението брой контролни точки, като автоматична правна последица от влизането му в сила;

Д) при въведената система на свидетелство за управление на моторно превозно средство с предоставяне на определен брой контролни точки при издаването му за отчитане на извършените нарушения, се вземат предвид и отнетите контролни точки вследствие на необжалваеми НП като автоматична правна последица.

Д) при обжалване пред съд на принудителна мярка за отнемане на свидетелство за управление на моторно превозно средство поради изгубена правоспособност, настъпила като автоматична правна последица от отнемането на предоставения първоначален размер на контролните точки, не

се осъществява преюдициален съдебен контрол върху законосъобразността на необжалваемите НП, с които се отнемат контролни точки.

3.2. Следва ли, че чл. 82 от Договора за функционирането на Европейския съюз, евентуално чл.91, параграф 1, буква в) от същия договор, и мерките, приети на основание посочените разпоредби, както и Рамково решение № 2005/214 /ПВР на Съвета от 24.02.2005г., относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции, допускат да не се прилага съответно принципа за взаимно признаване на съдебни решения и присъди или мерки за подобряване на безопасността на движението, за решение за наложена финансова санкция за **нарушение за правилата за движение при условията на главното производство, което деяние може да се определи като „несъществено” по правото на Съюза, като държавата-членка предвиди** неспазване на изискванията за обжалваемост пред съд, компетентен и по наказателни дела, и приложимост на процесуалния ред по националното право за обжалване при обвинение за извършено престъпление.

4. В случай на отрицателен отговор на втори въпрос, да се отговори на следния въпрос:

Следва ли, че чл. 82 от Договора за функционирането на Европейския съюз, евентуално чл.91, параграф 1, буква в) от същия договор, и мерките, приети на основание посочените разпоредби, както и Рамково решение № 2005/214 /ПВР на Съвета от 24.02.2005г., относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции, **допускат да не се прилага съответно принципа за взаимно признаване на съдебни решения и присъди или мерките за подобряване на безопасността на движението по правото на Съюза,** по преценка на държавата-членка, като в нормативен акт предвиди неспазването на изискванията за обжалване пред съд, компетентен и по наказателни дела, и приложимост на процесуалния ред по националното право за обжалване при обвинение за извършено престъпление, спрямо решение за наложена финансова санкция за нарушение за правилата за движение, за което при условията на главното производство, е налице едновременно следното:

А)деянието представлява пътнотранспортно произшествие, от което са настъпили имуществени вреди, квалифицира се като виновно извършено и е наказуемо като административно нарушение;

Б)според размера на предвидената финансова санкция, решението за налагането ѝ не може да се обжалва пред съд и лицето не може да докаже, че не е извършило виновно приписваното му деяние;

Г)отнемат се посочен в решението брой контролни точки, като автоматична правна последица от влизането му в сила;

Д)при въведената система на свидетелство за управление на моторно превозно средство с предоставяне на определен брой контролни точки при издаването му за отчитане на извършените нарушения, се вземат предвид и

отнетите контролни точки вследствие на необжалваеми НП като автоматична правна последица.

Д)при обжалване пред съд на принудителна мярка за отнемане на свидетелство за управление на моторно превозно средство поради изгубена правоспособност, настъпила като автоматична правна последица от отнемането на предоставения първоначален размер на контролните точки, не се осъществява преюдициален съдебен контрол върху законосъобразността на необжалваемите НП, с които се отнемат контролни точки.

СПИРА производството по касационно от административно наказателен характер дело №2320/2010г. по описа на Административен съд София – град, IX касационен състав, на основание чл. 631,ал.1 от Граждански процесуален кодекс.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО НЕ ПОДЛЕЖИ НА ОБЖАЛВАНЕ.

Председател:

Членове: 1.

2.