



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е №12

София, 27 ноември 2025 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова
Атанас Семов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков

Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети
Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 27.11.2025 г. конституционно дело №7 от 2025 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Делото е образувано на 27.05.2025 г. по искане на Административния съд София – град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.; ЗАНН).

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 08.07.2025 г.

Изложените от вносителя на искането доводи са в няколко насоки. Сезирацият съдебен състав приема, че липсата на мотиви към проекта за създаване на разпоредбата на чл.79б ЗАНН е нарушение на принципа на законност, като елемент на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя подобен нормотворчески подход води до накърняване на предвидимостта в правното регулиране и дестабилизиране на правната сигурност.

В искането се твърди и противоречие с правото на защита по чл. 56 от Основния закон, тъй като „заплащането на наложената глоба се третира като отказ от обжалване, макар и да е извършено под принуда, изразяваща се в налагане на принудителна административна мярка на собственика на превозното средство (спиране от движение на същото).“

Сезирацият състав изтъква още противоречие с правото на обжалване пред съд по чл. 120 от Конституцията. Като прилага тълкуване в контекста на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, извежда, че в това право е включен задължителен достъп до съд във всички случаи, когато се налагат административни наказания на граждани.

Твърди се също накърняване на правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията) и на „принципа за справедливостта и юридическото равенство на гражданите – чл. 6, ал. 2 от Конституцията“.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на

вътрешните работи, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Съюзът на юристите в България и доц. д-р Ралица Илкова.

Подкрепа на искането е изразена в становищата на Върховния касационен съд, Съюза на юристите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на прокурорите в България.

Според Върховния касационен съд е налице неоправдано и непропорционално засягане на правото на защита и правото на достъп до съд, а също и на принципа на правовата държава. В становището се посочва, че не може да се приеме за сериозна и основателна причина за ограничаване на правата на гражданите целеното увеличаване на събираемостта на глобите. Подчертава се, че административнонаказателното производство е форма на наказателно обвинение, при което се изисква степен на нормативна защита на правната сфера на извършителя, еквивалентна на предоставяната в наказателния процес. Твърди се, че ако „за санкционираното пълнолетно вменяемо лице, което по своя преценка е взело решение да използва възможността по чл. 79б ЗАНН и да не оспорва извършеното нарушение, нормата е търпима, защото гражданинът е този, който решава как да постъпи /.../, то в случаите на заплатена глоба от трето лице наказателното постановление става окончателно и в случай на депозирана пред съд жалба от санкционираното лице производството по делото се прекратява, като се преклудира правото му да обжалва наказателното постановление“, като „санкционираното лице е лишено от възможност да противопостави пред съд защитните си аргументи”.

Според Съюза на юристите в България липсата на мотиви и бланкетната цел при приемането на атакуваната разпоредба са пример за лоша законодателна практика и представляват сами по себе си основание за противоконституционност поради нарушение на чл. 4, ал. 1 от

Конституцията. В становището се приема още, че чрез чл. 79б, ал. 2 ЗАНН се „създават предпоставки за осуетяване упражняването на правото на защита по чл. 56 и чл. 120 КРБ“. Освен основанията по искането Съюзът на юристите в България приема също и наличието на други аргументи – недопустимото създаване на „привилегирован“ ред за събиране на държавните вземания в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, недопустимо ограничаване на основни конституционни права на гражданите с цел да се замести неспособността на държавата да изпълнява задълженията си в противоречие с принципа на правовата държава и възможно ограничение на чл. 17, ал. 3 от Основния закон.

Българската съдийска асоциация също подкрепя искането, като извежда отделните изисквания към законодателния процес, съдържащи се в принципа на правовата държава, а сред тях изтъква конституционно недопустима липса на прозрачност и мотивираност. Като неприемливо определя приравняването на плащането на глоба с признаването на вина поради наличието на разнообразни случаи, в които двете хипотези не се припокриват. Улесняването на събираемостта не смята за легитимна цел, тъй като подобен подход създава условия за административен произвол и ограничава непропорционално основни права.

Подкрепа на искането изразява и Асоциацията на прокурорите в България. Освен липсата на мотиви в нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, твърди и нарушение на „принципа на равенство, както и този на справедливостта“, тъй като „от една страна се толерират санкциониранията лица с това, че не заплащат наложеното наказание глоба в пълния ѝ размер, но същевременно се ограничават по начин, че да не могат да обжалват наказателното постановление доколкото се приема, че то влиза в сила или се прегражда пътят на висящо съдебно производство, образувано по жалба срещу наказателното постановление.“ Посочва и че

„/в/ъзниква логично и въпрос до колко въобще със заплащането на глобата нарушителят признава косвено стореното и вината си, съгласявайки се с наложената санкция, при положение, че при наличие на кумулативно наложено наказание актът не влиза в сила по отношение на него и не се препятства възможността да бъде обжалван”

Неоснователност на искането се твърди в становищата на Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, Висшия адвокатски съвет и доц. д-р Ралица Илкова.

Министерският съвет приема, че приложението на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН е предпоставено от изразена воля на нарушителя, като без негово волеизявление тази разпоредба не следва да бъде приложена, което обосновава виждане за недопустимост на искането. По същество посочва, че законопроектът, въз основа на който е създаден чл. 79б ЗАНН, включва подробни мотиви и не съществува изискване за разгръщане на обосновка по отношение на всяка отделна разпоредба. Твърди, че формалната липса на отделни мотиви за създаването на чл. 79б ЗАНН не може да се разглежда като противоречие с принципа на правовата държава. Приема, че оспорената разпоредба осигурява предвидимост, правна сигурност и не нарушава правото на защита. Изтъква и че евентуалното прилагане на принудителна административна мярка е отделен административен акт, който самостоятелно подлежи на съдебен контрол. При евентуално установяване на незаконосъобразност гражданите или юридическите лица могат да потърсят правата си за причинените им вреди по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Приема за неоснователни и съображенията за нарушаване на правото на труд и на равенството на гражданите.

Министърът на правосъдието излага подробни съображения по всяко от посочените в искането основания за противоконституционност, като ги намира за изцяло неоснователни. Освен изложени в другите становища

аргументи, той поставя особен акцент върху принципа на пропорционалност. Макар да смята, че има ограничаване на правото на обжалване, министърът на правосъдието застъпва тезата, че то е допустимо, защото е породено от волеизявлението на санкционираното лице, а свободната воля е прогласена като основно право в преамбюла на Основния закон. Подчертава, че „обжалването на административни актове не е задължение, а призната и гарантирана от правния ред възможност на субектите“. Предлага и сравнителноправен анализ за подобни нормативни разрешения в други европейски държави. Относно твърдяното нарушение на чл. 48, ал. 3 от Конституцията изтъква липсата на връзка с избора на професия. По отношение на твърдението за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Основния закон не само отхвърля наличието на противоречие, а дори приема, че при отмяна на оспорената разпоредба ще се създаде недопустима привилегия чрез необосновано намалено наказване на нарушители, които желаят да обжалват.

Министърът на вътрешните работи излага виждане, че разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не е императивна и предвижда правна възможност нарушителят да признае вината си, като в замяна заплаща глоба в по-малък от предвидения размер. В становището се подчертава, че с подписването на наказателното постановление нарушителят декларира, че е запознат с последиците на чл. 79б ЗАНН, като една от тях е влизането в сила на наказателното постановление в частта относно глобата.

Висшият адвокатски съвет приема, че макар формулировката на мотивите към законопроекта да е несъвършена, все пак позволява провеждането на парламентарен дебат. Наличието на легитимна цел е достатъчно основание за мотивиране на законодателни промени. Твърди също, че разпоредбата е ясна, недвусмислена и непротиворечива. Посочва, че оспорената разпоредба не предвижда държавна принуда и не води нито

до дискриминационно ограничаване на правата на определени групи лица, нито до накърняване на правото на свободен избор на професия. Не приема и твърдението за накърняване на правото на защита, тъй като правото на съдебно обжалване не може да бъде наложено като задължение на неговия носител, а конкретната разпоредба изисква той волево да се е отказал от него.

Доц. д-р Ралица Илкова отбелязва обстоятелството, че привеждането в действие на оспорената разпоредба е предоставено изцяло на преценката на санкционираното лице, като държавният орган има задължение да разясни последиците и да приеме избора. Твърди, че не е налице форма на принуда, а правна възможност и то свеждаща се до определена част от глобата, без да се поставя под съмнение възможността да се обжалват евентуални други правни последици. Посочва и че като допълнителна гаранция съществува възможност да се инициира извънреден способ за съдебен контрол за законосъобразност на влязлото в сила наказателно постановление по реда на възобновяването, независимо от заплащането на глобата в намален размер.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, оспорената разпоредба и относимата правна уредба, както и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената разпоредба на ал. 2 на чл. 79б ЗАНН (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) предвижда, че „/в/ случаите по ал. 1 наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането. В случай че нарушителят е обжалвал наказателното постановление и в срока по ал. 1 е заплатил глобата, производството по разглеждане на жалбата в тази част се прекратява на основание чл. 63г”. Разпоредбата на ал. 1 на чл. 79б ЗАНН (обн. ДВ, бр. 109

от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), към която препраща разпоредбата на ал. 2, предвижда, че „/в/ случай че нарушителят не желае да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба, може да заплати в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление 80 на сто от нейния размер, освен ако специален закон предвижда намален размер на глобата”.

Член 79б ЗАНН съдържа още две алинеи – 3 и 4, като ал. 2, 3 и 4 на чл. 79б ЗАНН се прилагат при условията, предвидени в ал. 1. Езиковото, логическото и телеологичното тълкуване показват, че оспорената разпоредба на ал. 2 може да се приложи единствено при изпълнение на предвидените в ал. 1 кумулативни условия: „нежелание“ на нарушителя да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба, манифестирано именно чрез заплащане от него (или по негово възлагане или доказано съгласие) на 80 % от наложената му глоба, и извършване на това заплащане в 14-дневен срок от връчването на наказателното постановление (какъвто е и срокът за обжалване). При неизпълнение на което и да било от тези кумулативни условия, разпоредбата на ал 2 не може да породи правни последици.

Изложеното разкрива, че приложението на оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН урежда само правна възможност, която зависи изцяло и само от преценката на лицето, посочено в наказателно постановление като извършител на нарушение. Тази преценка може да се формира в разумен срок (14-дневен, колкото е и срокът за обжалване) и свободно, вкл. след правна консултация, ако лицето сметне, че му е необходима. Правните последици от прекратяването на наказателното производство по отношение на наложените с наказателното постановление други административни наказания и/или отнетите с него в полза на държавата вещи са установени в ал. 3, която не е оспорена.

Административнонаказателната отговорност е лична (чл. 24, ал. 1 ЗАНН). Това е основен принцип при административното наказване, според който всеки отговаря за собственото си виновно поведение. Налагането на глоба като вид административно наказание е във връзка с развитото се правоотношение по осъществяване на административнонаказателна отговорност. Посоченият в наказателното постановление нарушител сам преценява как да се реализира спрямо него тази отговорност след като е издадено наказателното постановление и никой друг не може да замести неговата воля.

По силата на чл. 57, ал. 3 ЗАНН (разпоредба, приета заедно с оспорената) с наказателното постановление нарушителят трябва да бъде уведомен за правата му по чл. 79б ЗАНН. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 1 не изисква изрично волеизявление от нарушителя дали ще се възползва от тази правна възможност и правните последици на чл. 79б, ал. 2 настъпват само при направено в определения срок плащане и то именно на намаления размер на наложената глоба. Само чрез такова плащане санкционираното лице обективира волята си да не оспорва наказателното постановление по отношение на наложената глоба. Ако такова плащане не бъде направено, правото му да обжалва наказателното постановление в цялост остава незасегнато.

Поради това съображенията за ограничаване на правата на нарушителя в случаите, в които плащането е извършено от трето лице, са неотносими. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗАНН закрепва напълно ясно правило за поведение, което не препятства обжалването от нарушителя на наказателното постановление в частта относно наложената глоба, когато тя е заплатена от различно от него лице, без негово желание за това, какъвто според предоставените от сезиращия съд документи изглежда случаят, предмет на делото по същество пред първоинстанционния съд.

Предвиденото в чл. 79б, ал. 1 от ЗАНН плащане е годно да предизвика настъпването на предвидените в ал. 2 правни последици само ако е направено от самия нарушител или от трето лице по изрична воля на нарушителя (по негово упълномощаване или с негово съгласие), което следва да бъде надлежно доказано. Извън тези хипотези плащане от друго не препятства възможността за търсене на съдебна защита. Компетентният съд е длъжен във фазата по допустимост на жалба срещу наказателно постановление, с което е наложено административно наказание „глоба“, служебно да провери дали са изпълнени кумулативните условия на чл. 79б, ал. 1 за прилагане на ал. 2 и само ако установи, че са изпълнени в цялост, да прекрати производството по отношение на наложената глоба, прилагайки чл. 79б, ал. 2 (във вр. с чл. 63г ЗАНН). Ако волята на нарушителя (визирана в ал. 1) е опорочена и/или плащането е извършено не от него без негова ясно изразена воля, то чл. 79б, ал. 2 е неприложим. Дали по конкретното дело, по повод на което е сезиран Конституционният съд, съдебният състав не е установил фактите или неправилно е разтълкувал и приложил към тях чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗАНН е преценка извън предмета на произнасяне на Конституционния съд.

По отношение на твърдението в искането за нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) поради „липса на мотиви към проекта за създаване на разпоредбата на чл. 79б ЗАНН с § 35 ЗИДЗАНН (ДВ, бр. 109/22.12.2020 г.)“, Съдът отбелязва, че изискването за мотивиране на законопроектите има съществено значение за тълкуването и прилагането на закона, но доколкото това е законово изискване (Закон за нормативните актове и Правилник за организацията и дейността на Народното събрание), вносителят следва да се съобрази с него. „Действащото законодателство, регулиращо нормотворческия процес в държавата, не въвежда изисквания за мотивирана обосновка на всяка отделна разпоредба, съдържаща се в

съответния проект, какъвто подход е и практически немислим, още повече, когато се касае за мащабни и обемни законопроекти...“ (Решение № 12/2012 г. по к. д. № 4/2012 г.).

Като има предвид ясно очертаното в практиката му разбиране за принципа на правовата държава (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г. и мн. др.), Съдът намира, че в конкретния случай правната сигурност като проявление на правовата държава не е нарушена, щом правната норма предвижда ясно определени правни последици. „Разпоредба, с която „при облекчен режим се предоставя правна възможност, чието използване зависи единствено от волята на правоимащия, не е противоконституционна“.“ (Решение № 4/2022 г. по к. д. 14/2021 г., позоваващо се на Решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г.). Съдът не установява и водеща до непредвидимост неяснота на оспорената законова разпоредба.

По отношение на „правото на защита“ (чл. 56 от Конституцията) и „правото на обжалване пред съд“ (чл. 120 от Конституцията) Съдът е приел, че „/п/равото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г., аналогично в Решение №6/2008 г. по к. д. №5/2008 г., Решение №7/2020 г. по к. д. №11/2019 г.). „За да е изпълнено със съдържание това право, трябва да е налице гарантиран свободен достъп до съд“ (Решение №11/2024 г. по к. д. №11/2024 г.).

Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН дава на адресата на наказателното постановление възможност свободно и в разумен срок да прецени дали да се възползва от правото на съдебна защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията, но самото право остава гарантирано. Изискванията на правовата държава са спазени, щом решаването на правен спор може да

стигне до съд (Решение №6/2008 г. по к. д. №5/2008 г.). Оспорената разпоредба е мярка, която позволява отказ от правото на обжалване след като това право е възникнало, без да отменя възможността за съдебен контрол и да ограничава правото на достъп до съд, още по-малко да лишава лицата от това право. Отказ от възникнало право е правно допустим. Оспорената норма не ограничава правото на защита, а урежда правна възможност за такъв отказ.

Твърдението, че чрез прилагането на принудителна административна мярка нарушителят бива принуден да не обжалва наложената му глоба също е неоснователно. От една страна оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не препятства възможността на нарушителя да заплати наложената му с наказателното постановление глоба в пълен размер (100 %), което да доведе до освобождаването му от приложената принудителна административна мярка, когато това е предвидено в съответния закон, без да препятства правото му да обжалва наложената глоба. От друга страна ако принудителната административна мярка е приложена спрямо друго лице (напр. собственика на превозното средство, когато е различен от нарушителя, какъвто е случаят в производството пред сезирация съдебен състав), заплащането от това друго лице на наложената с наказателното постановление глоба в предвидения в чл. 79б, ал. 2 намален размер без съгласието на нарушителя не предполага прилагане на чл. 79б, ал. 2 спрямо нарушителя, както бе посочено по-горе. Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН урежда единствено възможност на нарушителя да заплати наложената му глоба в по-малък размер (което може да има като правна последица и отмяна на приложената принудителна административна мярка), без да го принуждава да направи това и без да го задължава да се откаже от правото на достъп до съд.

Въз основа на изложеното Съдът установява, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията не е нарушено.

Съдът намира за неоснователни и твърденията за несъответствие на оспорената разпоредба с принципа за равенство пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Лицата, избрали да се възползват от предвидената възможност, се съгласяват с пълното ѝ правно действие – плащане в намален размер на наложената глоба и отказ от възможността за обжалване. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 във вр. с ал. 1 ЗАНН позволява на всеки правен субект, адресат на наказателно постановление, да направи преценка дали желае предвидените в нея правни последици. Така тя третира всички субекти на административно наказване еднакво, като им предоставя равни възможности да изберат процесуалното си поведение и по този начин да изменят правното си положение. Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не третира нарушителите различно, включително по отношение на правото на достъп до съд, а предоставя на всички, които отговарят на предвидените в чл. 79б, ал. 1 условия, едно и също субективно право – да се откажат от правото на жалба срещу наложена глоба като я заплатят в намален размер в определен срок при предвидените правни последици. По този начин законът подхожда еднакво по отношение на субекти, които се намират в еднакво правно положение – наложено им е административно наказание „глоба“.

Съдът не приема за основателни и твърденията за нарушаване на правото на труд по смисъла на чл. 48, ал. 3 от Конституцията. Оспорената разпоредба се отнася единствено до налаганите глоби и няма връзка с евентуални други наказания или принудителни административни мерки, които биха могли да засегнат и други права на лица, чиято професия е свързана с управлението на превозни средства, поради което и няма отношение към правото на труд.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на Административния съд София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл.79б, ал.2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм. и доп., бр. 64 от 2025 г.).

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Янаки Стоилов

Сашо Пенев

Соня Янкулова

Невин Фети

Борислав Белазелков

Орлин Колев