



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 3

София, 19 февруари 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 19.02.2026 г. конституционно дело №15/2025 г., докладвано от съдия Невин Фети.

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

Делото е образувано на 07.11.2025 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 147, ал. 9а от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 16 от 2026 г.; ЗДвП) поради

твърдяно противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 16 и чл. 48, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 35, ал. 1 от Конституцията.

С определение на Конституционния съд от 20.11.2025 г. искането е допуснато за разглеждане по същество по отношение на §45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 64 от 05.08.2025 г.; ЗИДЗДвП), с който е приета оспорената разпоредба на чл. 147, ал. 9а ЗДвП. Съгласно §113, т. 2 ЗИДЗДвП тя ще влезе в сила 9 месеца след обнародването на закона, т.е. на 06.05.2026 г., поради което предмет на конституционното производство до този момент е §45, т. 3 ЗИДЗДвП.

Според омбудсмана „[ч]рез приетата разпоредба държавата създава изкуствена пречка за упражняване на правото на собственост, без това да е свързано с легитимната цел на института на техническите прегледи“. Вносителят посочва, че „законодателят на практика ограничава упражняването на основни конституционни права на гражданите, с което цели да принуди длъжниците да платят наложените им по ЗДвП глоби извън установения ред за принудително изпълнение“. Намира, че „въвеждането на подобни „алтернативни“ санкционни механизми подкопава принципа на правовата държава, защото държавата прехвърля собствената си административна неефективност върху гражданите“. Омбудсманът отбелязва, че разпоредбата „създава недопустими пречки пред упражняването на правото на труд“, „лишава собствениците от възможността да използват пълноценно своята вещ, независимо от нейното техническо състояние“ и „представлява несъразмерна намеса в правото на свободно придвижване, която не издържа на конституционния тест за пропорционалност и е несъвместима както с вътрешното конституционно право, така и със стандартите на чл. 2 от Протокол №4 към ЕКПЧ, гарантиращ свободата на движение“.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции и изтъкнати специалисти становища и правни мнения са представили министърът на транспорта и съобщенията, Висшият адвокатски съвет, Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“, доц. д.н. Изабела Чакърова-Димитрова и доц. д-р Златимир Орсов.

Министърът на транспорта и съобщенията посочва, че повишаването на събираемостта на наложените глоби и имуществени санкции е мярка, която цели подобряване на дисциплината на водачите по пътищата и пътната безопасност, но по установеното с разпоредбата неколнократно са изразявани опасенията на Министерството на транспорта и съобщенията относно съответствието ѝ с Конституцията, „основавайки се на практиката на Конституционния съд на Република България по дела със сходен предмет“. Предвид това счита искането на омбудсмана за основателно.

Висшият адвокатски съвет подкрепя искането на омбудсмана. Посочва, че „неоправдано се създава изкуствена преграда, която лишава собствениците и законните ползватели от възможността да използват пълноценно съответната вещ, дори когато същата е в добро техническо състояние“. Засягането на правото на свободно придвижване, гарантирано от чл. 35, ал. 1 от Конституцията, е мотивирано с обстоятелството, че „[в] съвременните социални и икономически условия автомобилът е основен и понякога незаменим инструмент за упражняване на това право“. Като аргумент за накърняване на правото на труд се изтъква, че „[з]а значителна част от гражданите достъпът до работното място и упражняването на професията е неразривно свързано с използването на автомобил“. Според Висшия адвокатски съвет оспорената разпоредба е в несъответствие и със свободната стопанска инициатива, доколкото обвързването на техническия преглед с липсата на данни за задължения не само на собственика, но и на

лицето, което представя превозното средство, създава необоснована и нелогична връзка между административнонаказателната отговорност за нарушаване на правилата за движение по пътищата и задължението за поддържане на превозното средство в техническа изправност.

Според Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ „[п]овишаването на събираемостта на наложените глоби и имуществени санкции за извършени нарушения на ЗДвП е мярка, която цели подобряване дисциплината на водачите по пътищата, съответно подобряване и на пътната безопасност“. Намира, че оспорената разпоредба следва да се разглежда като механизъм, без който би се стигнало до неефективност при реализирането на целите на наказанието и безнаказаност, водещи до увеличаване на пътнотранспортния травматизъм и неизпълнение на целите на ЗДвП. Приема също, че правото на собственост е основно право на гражданите и съдържащото се в §45, т. 3 ЗИДЗДвП „ограничение следва да бъде много внимателно анализирано дали и в каква степен съставлява подходящо и съразмерно правно средство за постигане на конституционно оправдана цел в условията на демократичното общество, което трябва да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове“. Според Агенцията „предвиденото ограничение може да доведе и до нежелан от законодателя резултат, който да повлияе негативно върху безопасността на движението по пътищата. Пречката за извършване на преглед за проверка на техническата изправност на едно пътнo превозно средство не означава фактическа невъзможност същото да бъде управлявано“.

В правното си мнение доц. д.н. Изабела Чакърова-Димитрова посочва, че техническата изправност на пътните превозни средства е един от най-важните фактори, които имат пряко отношение към живота и здравето на всички участници в движението по пътищата, както и към опазването на околната среда от замърсяване. Приема, че разпоредбата на §45, т. 3

ЗИДЗДвП противоречи на принципа на правовата държава, тъй като „[з]аконодателен подход, който ограничава конституционни права на гражданите, за сметка на улесняване на дейността на държавата, е конституционно недопустим“. Намира, че „оспорената разпореда засяга конституционното право на гражданите на свободно придвижване, прогласено в чл. 35, ал. 1 от Конституцията, но също така засяга упражняването на правото им на собственост в пълния му обем, закрепено в чл. 17, ал. 1 от Конституцията“. Според доц. Чакърва-Димитрова ограничението на конституционно предвидените права на гражданите не е пропорционално и не съответства на целта на ЗДвП, тъй като не осигурява безопасността на движението, а „представлява средство за принуда за заплащане на определен вид публични вземания, без да дава възможност на длъжника да използва установените в ДОПК способности за защита при изпълнението“. Счита, че на практика се въвежда санкция за неизпълнението на парично задължение по влязло в сила наказателно постановление за административно нарушение, която е „неизвършването на задължителен преглед на техническата изправност на пътното превозно средство“, като не е предвиден контрол при неправомерен отказ, което засяга и правото на защита на гражданите.

Според доц. д-р Златимир Орсов искането на омбудсмана е основателно. Като споделя изцяло мотивите му, посочва, че изискването за преглед и удостоверяване на техническата изправност на пътните превозни средства представлява изпълнение на чл. 57, ал. 2, предл. второ от Конституцията. Счита, че плащането на глобите и имуществените санкции, наложени заради нарушаване на ЗДвП и на правилника за прилагането му, нямат каквато и да е връзка с техническата изправност на пътното превозно средство и с възможността при упражняване на правото на собственост върху него (ползването, извличането на полезните му свойства) да бъдат

увредени чужди имуществени и лични права. Техническата изправност е обективен факт, чието съществуване не зависи от това дали неговият собственик или ползвател, или лицето, което го представя за технически преглед, имат или нямат неплатени глоби и имуществени санкции по влезли в сила наказателни постановления или електронни фишове за нарушаване със същото пътно превозно средство на ЗДвП и на правилника за прилагането му. Според доц. Орсов „[а]такуваната разпоредба на чл. 147, ал. 9а ЗДвП не само „подкопава принципа на правовата държава, защото държавата прехвърля собствената си административна неефективност върху гражданите“, както правилно отбелязва Омбудсманът, но и насърчава задълбочаването на тази административна ефективност, което ерозира държавността“.

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:

С §45, т. 3 ЗИДЗДвП се създава ал. 9а в чл. 147 ЗДвП, която гласи: „Преглед за проверка на техническата изправност на пътно превозно средство се извършва след установяване на липсата на задължения на собственика или вписания в свидетелството за регистрация ползвател, както и на лицето, което представя пътното превозно средство за проверка на техническата изправност към датата на извършване на прегледа, за заплащане на глоба или имуществена санкция за извършено със същото превозно средство нарушение по този закон, наложена с влязло в сила наказателно постановление, фиш или електронен фиш. За наличието или липсата на задължение се извършва проверка чрез автоматизиран обмен на информация между информационната система по ал. 9 и информационната система за административнонаказателна дейност на Министерството на

вътрешните работи, като условията, редът и начините за обмен на информация, видът и форматите на данните се определят с акт на министъра на вътрешните работи и на министъра на транспорта и съобщенията“.

Оспорената разпоредба предвижда като условие за извършване на преглед за проверка на техническата изправност на пътно превозно средство липсата на определени публични задължения (глоби или имуществени санкции) на собственика или ползвателя, както и на лицето, което представя пътното превозно средство за проверка. Не е посочено изрично кой трябва да извърши проверката за наличието или липсата на посочените в закона задължения, а е оставено това да се подразбира от нормативния контекст. От систематичното място на оспорената разпоредба следва, че задължен субект са комисиите по чл. 147, ал. 8 ЗДвП, които извършват прегледите за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства. Преди да извършат преглед, те следва да установят следните обстоятелства:

- собственикът или вписаният в свидетелството за регистрация ползвател има ли задължения за заплащане на глоба или имуществена санкция; проверката спрямо тези лица е алтернативна, което следва от правилото на чл. 188, ал. 1 ЗДвП, че собственикът на пътното превозно средство, а когато в свидетелството му за регистрация е вписан ползвател – ползвателят, отговаря за извършеното с това превозно средство нарушение;

- лицето, което представя пътното превозно средство за проверка, има ли задължения за заплащане на глоба или имуществена санкция; проверката спрямо това лице е кумулативна на тази, извършвана по отношение на задълженията на собственика или ползвателя, доколкото законодателят е употребил съюза „както и“;

- задълженията за заплащане на глоба или имуществена санкция за нарушение по ЗДвП ли са наложени и дали са извършени със същото превозно средство, което се представя за преглед;

– задълженията за заплащане на глоба или имуществена санкция „с влязло в сила наказателно постановление, фиш или електронен фиш“ ли са наложени.

Непрецизната редакция на оспорената разпоредба все пак позволява да се изведе волята на законодателя, че актовете, с които е наложено административното наказание „глоба“ или „имуществена санкция“, трябва да са влезли в сила. Това обаче се отнася за наказателните постановления и за електронните фишове, доколкото те влизат в сила при определените в чл. 64 от Закона за административните нарушения и наказания предпоставки, но не и за фиша. Според §45, т. 3 ЗИДЗДвП (чл. 147, ал. 9а, изр. 2 ЗДвП) проверката за установяване на наличието или липсата на задължение ще се извършва чрез автоматизиран обмен на информация между информационната система на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ и информационната система за административнонаказателна отговорност на Министерството на вътрешните работи. Уредбата на условията, реда и начините за обмен на информация е делегирана на министъра на вътрешните работи и на министъра на транспорта и съобщенията, без да е уточнен видът на подзаконовия акт, който те трябва да издадат по прилагането на закона.

Задължението за периодичен преглед за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства е установено от законодателя, за да обезпечи безопасност при движението по пътищата, както и за опазването на околната среда. Целта на законодателя за въвеждането на ограничение за извършване на преглед за техническа изправност на пътно превозно средство „при наличие на неплатени глоби, свързани със същото превозно средство“, установима както от съдържанието на разпоредбата, така и от мотивите, с които разпоредбата е предложена между двете гласувания на Общия законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението

по пътищата (№51-553-19-7/17.04.2025 г.), е, че „[Т]ова е инструмент за подобряване на събираемостта на санкции и се основава на автоматизиран обмен на информация между институциите“ (предложение №51-554-04-201/27.05.2025 г.).

Ефектът, който би се постигнал след влизане в сила на оспорената разпоредба, е периодичният преглед за техническата изправност на пътно превозно средство като мярка за безопасност на движението по пътищата и за опазване на околната среда да стане и способ за принуда за изпълнение на определени публични задължения.

Конституционният съд взема предвид, че периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства са предмет на уредба и в правото на Европейския съюз. Общата транспортна политика на Европейския съюз, насочена към гарантиране на ефективно, безопасно и свободно движение на хора и стоки, обхваща редица области, сред които и мерките за подобряване на безопасността на транспорта (чл. 91, пар. 1, б. в) от Договора за функционирането на Европейския съюз). Действащата Директива 2014/45/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета и за отмяна на Директива 2009/40/ЕО (обнародвана в Официалния вестник на Европейския съюз, L 127/51 от 29 април 2014 г.) установява минималните изисквания за режима на периодични прегледи за проверка на техническата изправност на превозните средства, които се използват по пътищата, отворени за обществено ползване. Превозните средства с технически неизправни системи оказват въздействие върху пътната безопасност и околната среда и целта е това въздействие да бъде ограничено чрез ранното откриване на техническа неизправност, което би допринесло за нейното отстраняване и съответно за предотвратяване на

произшествия и неблагоприятни въздействия върху околната среда, дължащи се на такива причини. Затова и чл. 4, пар. 1 от Директива 2014/45/ЕС изисква всяка държава членка да гарантира, че регистрираните на нейна територия превозни средства периодично се проверяват от контролно-технически пунктове, упълномощени от държавата членка, в която тези превозни средства са регистрирани.

С разпоредбата на §45, т. 3 ЗИДЗДвП законодателят поставя преминаването на прегледа за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства в зависимост от изпълнението на допълнителни условия от задължените по закона лица. Така се въздейства върху законосъобразното ползване на пътните превозни средства, тъй като по силата на чл. 181, т. 1 ЗДвП с глоба или имуществена санкция се наказват както собственикът или ползвателят, чието пътно превозно средство, подлежащо на периодичен преглед за проверка на техническата изправност, участва в движението без извършен преглед, така и водач, който управлява такова превозно средство. Квалифицирането на тези деяния като административни нарушения отразява степента на обществена опасност, която произтича от участието в движението по пътищата на пътни превозни средства, чиято техническа изправност не е проверена. Защитата на публичния интерес е преди всичко в превенцията за пътната безопасност и поради това законодателят е въвел изискване да бъде проверявана периодично техническата изправност на пътните превозни средства. Изискването за такава проверка е форма на намеса на държавата върху ползването на пътните превозни средства, а с оспорената разпоредба тази намеса се поставя под условието да няма неплатени глоби или имуществени санкции за определени нарушения.

Според Конституционния съд „[о]бстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си по принудително събиране на

наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите“ (Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г.; Решение №6/2023 г. по к.д. №7/2023 г.). Конкретният случай не дава повод за отклонение от тази практика. Подобряването на събираемостта на публичните вземания чрез изпълнение на санкциите, наложени с влезли в сила актове, е легитимна цел. С §45, т. 3 ЗИДЗДвП обаче се дава предимство на изпълнението на наложени по ЗДвП административни наказания, без това да става чрез усъвършенстването на правилата за събиране на публичните вземания, а чрез ограничение на правото на собственост.

В хипотезата, в която пътното превозно средство се представя за преглед от лице, което не е собственик или ползвател, и това лице има неплатени глоби по ЗДвП за нарушения, извършени със същото превозно средство, собственикът или ползвателят няма да могат да ползват законно вещта си по предназначение заради задължения на трето лице. Това ограничава правото им на собственост, като същият правен ефект се постига и в хипотезата, при която те имат неизпълнени задължения за глоби или имуществени санкции по ЗДвП. По този начин неплащането на глобите и имуществените санкции по ЗДвП на свой ред е санкционирано с невъзможност да се ползва законно пътното превозно средство, без значение дали е технически изправно, или не.

Конституционният съд е имал възможност да изтъкне, че „задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост“, и „нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса“ (Решение №17/1999 г. по к.д. №14/1999 г. и цитираната в него практика). „Правото на частна собственост е основно право на гражданите. Това право съдържа три основни правомощия на собственика – да владее, да ползва и да се разпорежда със собствеността си. Лишаването

на собственика от едно от тези му правомощия е по същество накърняване на самото право“ (Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г.). В Решение №6/2023 г. по к.д. №7/2023 г. Съдът е посочил, че „всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира (замести) неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава“.

Конституционният съд е последователен в практиката си, че „[у]довлетворяването на надлежно установени публични вземания следва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно проведено изпълнително производство, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на неговото имущество и събиране на установеното парично вземане по най-подходящия и бърз начин в полза на кредитора“ (Решение №6/2023 г. по к.д. №7/2023 г.). Санкционирането на длъжника в случая е чрез ограничаването му при изпълнение на негово законово задължение, което само по себе си е ограничение на собствеността, установено в обществен интерес. Предвид това няма как да се приеме, че е постигнат баланс между обществения интерес и защитата на основните права, а в случая са противопоставени два обществени интереса – безопасността на движението по пътищата и събирането на публичните вземания, като са въведени ограничения в ограниченията на собствеността. Тези ограничения са от естество да засегнат различни категории лица, определени с юридически признаци („собственика или вписания в свидетелството за регистрация ползвател“) и от фактическото положение („лицето, което представя пътното превозно средство за проверка на техническата изправност“). На практика неплатените санкции се превръщат в тежест, която следва вещта и не позволява законосъобразното ѝ ползване по предназначение от което и да е лице.

Относно твърденията за засягане на правото на труд по чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията Съдът отчита, че основното право на труд е с многопластово съдържание. „Неговата уредба в Основния закон е признание [...] за фундаменталното значение на труда като общо и лично благо [...]. Трудът и професията за отделния човек са материалните условия за живот и за свободното разгръщане на личността му“ (Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г.). Конституционната уредба на правото на труд не се свежда само до неговото признаване, а изрично чл. 48, ал. 1, изр. 2 определя задължения правен субект за гарантирането на това право, а именно държавата, на която се възлага да създава условия за неговото осъществяване. Разпоредбата на §45, т. 3 ЗИДЗДвП рефлектира върху законността на ползването на пътните превозни средства чрез недопускане да се извърши преглед на техническата им изправност, докато не бъдат заплатени глоби или имуществени санкции за нарушения, извършени с тях. Ако тези пътни превозни средства са предмети за упражняване на занятие или дейност по смисъла на чл. 213, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс или пособия по чл. 444, т. 4 от Гражданския процесуален кодекс, необходими лично на длъжника, упражняващ свободна професия, те биха били изключени от имуществото, към което може да се насочи принудителното изпълнение. Като предвижда друг ред за принуда да бъдат изпълнени наложени по ЗДвП глоби или имуществени санкции, законодателят лишава гражданите от съществуващи гаранции за техните права, с което на практика ги ограничава.

Трайната практика на Конституционния съд по въпроса за ограничаването на основните права на гражданите само в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е закрепено със закон, в рамките на предвидените в Конституцията ограничения и при спазване на принципа на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел (Решение

№20/1998 г. по к.д. №16/1998 г.; Решение №15/2010 г. по к.д. №9/2010 г.; Решение №2/2011 г. по к.д. №2/2011 г.; Решение №7/2016 г. по к.д. №8/2015 г.; Решение №8/2016 г. по к.д. №9/2015 г.; Решение №3/2019 г. по к.д. №16/2018 г., Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г., Решение №6/2023 г. по к.д. №7/2023 г.), е формирана включително по разпоредби, които са имали за цел повишаване на събираемостта на наложените глоби и имуществени санкции по ЗДвП. Принудата към изпълнението им чрез ограничаване на права или както е в случая, чрез ограничаване в изпълнението на задължения, свързани с упражняването на права, не може да бъде пропорционално средство, ако не се постига в рамките на установените правила за събиране на публичните вземания, основани на принципите на законност, обективност, добросъвестност и право на защита. Противното накърнява „правовата държава в материален смисъл“, разбирана като „държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване“ (Решение №3/2020 г. по к.д. №5/2019 г.).

Въз основа на изложеното Конституционният съд намира, че §45, т. 3 ЗИДЗДвП, с който е приета атакуваната от омбудсмана разпоредба на чл. 147, ал. 9а ЗДвП, противоречи на чл. 16, чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията и следва да бъде обявен за противоконституционен.

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

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на §45, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 64 от 2025 г.).

Председател:

Павлина Панова