



МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Изх. №.....23.00-136.....
.....22.....август..... 2025 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 494-131
Дата 22.08.2025г.

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

ОТНОСНО: *Решение № 570 на Министерския съвет от 2025 г. за одобряване становище на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2025 г.*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2025 г., одобрено с Решение № 570 на Министерския съвет от 2025 г.

Приложение: съгласно текста

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

Росен Желязков



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 7 за 2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 8 юли 2025 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 7 за 2025 г., образувано по искане на XX касационен състав на Административния съд - София-град, за установяване противоконституционността на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм., бр. 79 от 2024 г., разпоредбата) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 48, ал. 3, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията. Оспорваната като противоконституционна норма на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН е приета със ЗИД на ЗАНН (обн., ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) и 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.” Тази норма се прилага в хипотезата на чл. 79б, ал. 1 от ЗАНН, когато нарушителят не желае да оспорва наказателното постановление и плати в срок от 14 дни наложената глоба в размер 80% от стойността на глобата.

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради липсата на мотиви към § 35 от Закона за изменение и допълнение на ЗАНН, с който е създадена атакуваната разпоредба. Сочи се, че по този начин „*е нарушен конституционен принцип на законност, като е накърнена предвидимостта в правното регулиране, дестабилизирана е правната сигурност, която правовата държава, каквато е България съгл. чл. 4, ал. 1, изр. 1 от КРБ, е предназначена да осигури, и която е предпоставена от създаването на ясно, еднозначно, непротиворечиво, стабилно и предвидимо законодателство*”.

В искането се излагат доводи за нарушаване на правото на защита, прогласено в 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)*“.

Вносителят на искането твърди също противоречие с чл. 120 от Конституцията, която тълкува във връзка с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, като посочва практика на Конституционния съд (Решение № 3/2011 г. по к.д. № 19/2010 г.), според която „чл. 6, § 1 от КЗПЧОС включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани“.

Посочва се и възможно нарушаване на свободния избор на професия и място на работа по смисъла на чл. 48, ал. 3 от Конституцията в случаите, в които управлението на моторно превозно средство е свързано с упражняването на избраната професия.

Твърди се и нарушаване на принципа на справедливостта и юридическото равенство на гражданите - чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Не подкрепяме искането на вносителя по следните съображения:

Неоснователно е твърдението в искането, че към законопроекта липсват мотиви. Видно от внесения с Решение № 508 на Министерския съвет от 23 юли 2020 г. проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, към същия има подробни мотиви, включително по отношение на новосъздадената норма на чл. 79б от ЗАНН. Формалното приемане за противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията в контекста на липса на конкретни мотиви към § 35 от Закона за изменение и допълнение на ЗАНН, с който е създадена атакуваната разпоредба, не следва да се споделя. Конституционният съд многократно е приемал, че липсата на

мотиви само по себе си не е достатъчно основание за обявяване на законодателна норма за противоконституционна. В Решение № 12 от 2 октомври 2012 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/2012 г. се посочва, че *„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 практически немислим“*. Дори и да е налице липса на достатъчна аргументация за конкретната норма, това не е достатъчно само по себе си да определи нарушението на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен ако не води до непредвидимост или произвол в прилагането на закона. В случая целта, съдържанието и ефектът от нормата не нарушават принципите на правовата държава. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН осигурява предвидимост, правна сигурност и не нарушава правото на защита, предвид което следва да се приеме за валидна и непротиворечаща на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Нормата е ясно формулирана. В нормата на чл. 79б, ал. 2 е посочено конкретно и точно, че в случаите по ал. 1 наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането, т.е. прилагането на оспорваната като противоконституционна норма и правните последици от прилагането ѝ – влизане в сила на наказателното постановление, са обвързани с изпълнение на разпоредбата на чл. 79б, ал. 1 от ЗАНН, съгласно която *„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.“* Прилагането на тази разпоредба зависи от волята на нарушителя и от това дали същият желае или не да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба. Безспорно е регламентирано, че само в случаи, при които нарушителят не желае да обжалва наказателното постановление в частта относно наложената глоба и заплати (или е заплатил) в 14-дневен срок от връчването на наказателното постановление 80 на сто от нейния размер, същото влиза в сила в тази част. Последицата на нормата е ясна и тя е свързана със свободната воля и избора, който прави нарушителят. Обжалването на наказателното постановление не е ограничено. Предоставен е само избор на нарушителя да се съгласи с констатираното нарушение и наложеното наказание и да плати глобата в намален размер, последицата от което е влизане в сила на наказателното постановление. Приемането на този избор не е под принуда, а свободен избор, взет в период от 14 дни от констатиране на нарушението, след преценка от страна на нарушителя на обстоятелствата по извършване на нарушението и приемане на стимул, изразяващ се в намален размер на наложената

глоба. С така уредената нормативна разпоредба се търси баланс между ефективно налагане на наказанията и намаляване на съдебното натоварване посредством стимулиране на нарушителя да търси по-бърз начин за уреждане на административнонаказателните правоотношения с възможно най-изгоден за него резултат. Член 4, ал. 1 от Конституцията би бил нарушен само ако нормата създава непредвидимост, неяснота, произвол или необосновано ограничаване на правата на гражданите. В случая с чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН формулирането е ясно, балансът между ефективност и достъп до съд е запазен. Следователно разпоредбата отговаря на принципа на правовата държава и не противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С нормата не се накърнява правото на достъп до съд, обжалването не е ограничено, а нежеланието за обжалване и плащането на глобата създава възможност наложена с наказателното постановление глоба да се плати в намален размер - 80 на сто от нейния размер. Тази възможност е алтернатива на обжалване на наказателното постановление пред съд. Във връзка с това доводът на вносителя на искането, че „законодателното решение на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН представлява пряко заобикаляне на установения от закона ред за принудително събиране на публични вземания, като с оспорената разпоредба се създава опасност от административен произвол“ е неоснователен.

С нормата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН не се ограничават фундаментални права, а само се въвежда условен механизъм за прекратяване при ясна воля на нарушителя. Законодателят е имал рационално основание за въвеждане на нормата - ефективност на наказанието и бързина на административнонаказателното производство чрез въвеждане на възможност (допълнителен стимул) за заплащане на по-малък размер на наложеното наказание, което пък води до облекчаване на натоварването на съдебната система и събиране на наложените глоби, без да е необходимо стартиране на принудително производство по тяхното събиране.

По отношение на допълнителния аспект, внесен по конкретния казус, станал повод за подаване на искането, а именно - заплащане на глобата от друго лице, което не е нарушител, но е собственик на МПС и търпи последици от извършеното нарушение чрез наложена принудителна административна мярка (ПАМ) на автомобила: Прилагането на ал. 2 от чл. 79б е обвързано с изпълнение на предпоставките по ал. 1, т.е. за да се прекрати производството, е необходимо да се установи, че такова е желанието на жалбоподателя, а не на трето лице. В правомощията на решаващия съд е да установи дали това е налице или не. Във всеки конкретен случай съответният съдебен състав е необходимо да изследва волята на нарушителя и да се ръководи от нея с оглед на възможността да се допусне обжалване или не на наказателното постановление.

Заплащане на сумата по глобата от трето лице не означава, че е изпълнена хипотезата на нормата на чл. 79б, ал. 1 от ЗАНН, която изисква наред с плащане на сумата да е установено и нежелание на нарушителя да обжалва постановлението. Също така, изцяло в преценката на решаващия съд е да установи дали плащането, направено от трето лице, е валидно или не и дали същото само по себе си доказва волята на нарушителя да не обжалва. Във връзка с това споделяме и особеното мнение по допустимостта на искането на съдия Фети: *„Несъмнено разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН е приложим закон по отношение на предмета на разглежданото от сезирацият съд дело, но от значение за изхода на съдебното производство е начинът, по който се тълкува и прилага самата разпоредба към установените по конкретното дело факти. В случая това се потвърждава и от въпроса, пред който сезирацият съд приема, че е изправен – влиза ли в сила наказателното постановление, ако плащането на редуцирания размер на глобата или имуществената санкция е направено от трето лице, когато санкционираното лице не е знаело и се противопоставя на това плащане. Доколкото разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН урежда хипотези, в които плащането изхожда от нарушителя, то спорът дали пред жалбоподателя е открит пътят за обжалване на наказателното постановление или правото му на жалба е преклудирано от направеното от трето лице плащане, е преценка на сезирация съд, която следва от тълкуването и прилагането на закона. Тя не зависи от евентуалното установяване на противоконституционност на приложимия закон с Конституцията, който се отнася до избора на санкционираното лице, а от разбирането дали диспозицията на оспорената законова норма (влизането в сила на наказателното постановление в частта относно глобата) следва да се приложи и в хипотезата, когато плащането на редуцирания размер на глобата е извършено от трето лице, без знанието или въпреки противопоставянето на нарушителя.“*

Според вносителя оспорваната разпоредба води до нарушаване на правото на защита на чл. 56 от Конституцията, тъй като плащането би могло да бъде извършвано под принуда, в резултат от налагането едновременно и на ПАМ върху собственика на превозното средство. Това твърдение е неоснователно. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН въвежда алтернативна възможност за разрешаване на административнонаказателния спор чрез доброволно частично плащане, а налагането на ПАМ е отделно административно производство, като целта му не е да принуди гражданите да се откажат от защита по административнонаказателното производство (цел в чл. 22 от ЗАНН). Принудителната административна мярка представлява самостоятелен административен акт, който подлежи на самостоятелен съдебен контрол

по реда на АПК. В Решение № 10 от 29 май 2018 г. по к.д. № 4/2017 г. на КС се посочва, че: „*Принудителната административна мярка е предвидена в закона административна принуда за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Тя защитава определена правна норма чрез привеждането в съответствие с диспозицията ѝ на поведението на конкретен правен субект, за което има непосредствена опасност да се отклони, отклонява се или се е отклонило от предписаното.*“ От искането на вносителя не може да се установи каква е наложената конкретна принудителна административна мярка и каква е връзката с наложеното наказание, съответно - условие ли е прекратяването на ПАМ от плащането на наказателното постановление по наложената глоба. В искането на вносителя не е обоснована тази част, но се твърди че наложената ПАМ „принуждава“ към плащане на НП. Собственикът на превозното средство разполага с процесуални средства да оспори ПАМ както по същество, така и неговото предварително изпълнение и по никакъв начин не е принуден да заплаща наложената глоба на водача на МПС. В хипотезата, при която собственикът на МПС (различен от нарушителя), за да прекрати хипотетично действието на ПАМ, заплаща глобата, това не следва да се приема за принуда за приемане на наказанието от нарушителя, която води до последицата за влизане в сила на наказателното постановление, тъй като плащането на глобата в хипотезата на чл. 79б, ал. 1 от ЗАНН е личен избор на нарушителя, а не на трето лице (собственик на МПС). Затова при решаване на въпроса дали да се приложи чл. 79б, ал. 2 при заплатена сума от трето лице е необходимо съдът да изследва действителната воля на нарушителя. Плащането на глобата е фактическо действие, което води до правна последица - влизането в сила на НП, само ако се установи, че е налице съгласие с наказанието. Но когато това не е установено по делото, не може да се презюмира, че доброволно се приема наказанието. Европейския съд по правата на човека е категоричен, че „*Всяко действие, което има за последица влизане в сила на санкция без съдебен преглед, следва да бъде или в резултат на информирано и свободно волеизявление на самото лице, или със запазена възможност за последващ съдебен контрол.*“ В случая законодателят в чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 ясно е посочил, че волята да не се обжалва наказателното постановление е част от фактическия състав на нормата, а плащането трябва да бъде извършено от същото лице, срещу което е издадено наказателното постановление, или най-малкото с неговото съгласие. В чл. 79б, ал. 2, изр. 2 от ЗАНН е регламентирано, че „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“. Систематичното тълкуване на нормите на чл. 79б от ал. 1 до ал. 4 елиминира възможността плащането от трето лице автоматично да лиши наказаното лице от правото му на съдебна защита. В случай че се заплати глобата от трето лице, независимо с каква цел, това не следва да се отразява на правото на защита и на достъп до съд на нарушителя. Принудителната административна мярка се налага в отделно административно производство и има различни цели, посочени в чл. 22 от ЗАНН, и отделен ред за обжалване.

Правото на защита и на достъп до съд е гарантирано от законодателя, като е посочено, че производството по разглеждане на жалбата се прекратява само когато се установи, че нарушителят в срока по ал. 1 е заплатил глобата вследствие на нежеланието да обжалва. При обжалване на наказателното постановление от нарушителя, каквато възможност законодателят е предвидил, съдът е необходимо да изследва въпроса дали лицето е направило плащането и дали по негова воля е направено това плащане, и въз основа на което да вземе съответното решение. Изискването за волеизявление от нарушителя „не желае да обжалва“ е ключово - води до последицата по ал. 2. Съдебната практика интерпретира чл. 79б като комплексна уредба, която няма да бъде приложена, ако плащането не е извършено от лицето, срещу което е издадено. Нарушителят запазва правото си на обжалване, ако не е платил лично. Не се заобикаля установеният законов ред за събиране на глобите, защото законодателят не предвижда санкция, а само дава право на избор.

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН не засяга правото на защита, прогласено в чл. 56 от Конституцията дори при плащане от трето лице, тъй като нормата гарантира реалната възможност за защита, когато отказът от обжалване не произтича от информирано и доброволно поведение на наказаното лице. Законът не лишава засегнатата страна от възможността да оспорва наложената санкция, нито да иска спиране на изпълнението на ПАМ чрез съда. Както в случаите, при които в по-късен момент се установи евентуална незаконосъобразност на наложеното наказание или принудителна административна мярка, гражданите или юридическите лица може да търсят правата си за причинените им вреди по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

С оспорваната норма не се нарушава правото на защита, тъй като с нея не се засяга правото в самата му същност. В Решение № 1 от 1 март 2012 г. по к.д. № 10/2011 г. Конституционният съд е приел, че „...допустимостта на съдебното обжалване трябва да се обсъжда най-вече на плоскостта на основното право на защита. Затова и само съображения, свързани с правото на защита като основно право на гражданите,

могат да бъдат от значение в тази посока и по-специално нарушителят да не оспорва извършеното нарушение и да е готов да плати на място налаганата глоба. Щом стане това, производството се смята за изпълнено. Ако тези обстоятелства обаче не са налице, например гражданинът възразява, ще трябва да бъде развито цялото производство по административно наказване, съдебната защита не може да му бъде отказвана. Ниският размер на налаганата глоба, от своя страна, доколкото по категоричен и недвусмислен начин предполага тези условия и не изисква издаване на наказателно постановление, може да бъде основание законът изрично да установи необорима презумпция и така да допусне отпадане на възможността да се сезира административен орган, който да произнесе административното наказание, и да не се издава наказателно постановление. Ограничаването на достъпа до съд в тези хипотези ще може да се разглежда като подразбиращо се, доколкото не засяга самата му същност или не се опира на свободно изразена воля. Обратното, да се обвързва отпадането на съдебния контрол единствено в зависимост от преценката на законодателя за нисък с оглед регулираните от него отношения размер на глобата, е недопустимо.“

Предвид горното чл. 79б, ал. 2 във връзка с ал. 1 от ЗАНН не противоречи на чл. 56 от Конституцията. Разпоредбата не отнема правото на защита, а предпоставя алтернативен способ за приключване на административнонаказателното производство въз основа на волята на нарушителя. Правото на защита по чл. 56 от АПК не включва правото да се избегне последица от доброволно изпълнение. Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН не противоречи на чл. 56 от Конституцията дори при плащане от трето лице, предвид че се гарантира реалната възможност за защита пред съд (районен и административен), които могат да изследват въпроса дали отказът от обжалване произтича от информирано и доброволно поведение на наказаното лице.

Неоснователно е твърдението за противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН относно нарушение на чл. 120 от Конституцията и чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Член 120, ал. 1 от Конституцията гарантира правото на обжалване на административни актове. Правото на достъп до съд не изключва възможността за отказ от съдебна защита чрез доброволно изпълнение. Не съществува задължение за гражданина да се защитава - той може доброволно да изпълни акта. Предоставената от чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България правораздавателна компетентност на съдилищата не е всеобхватна, а зависи най-напред от волята на засегнатия правен субект, и по-нататък – от процесуалните предпоставки за упражняването на правото на оспорване (Решение

№ 4172 от 20.04.2023 г. по адм. д. № 11806/2022 г. на Върховния административен съд).

Достъп до съд по чл. 120 от Конституцията означава възможност за съдебно обжалване на административния акт и в настоящия случай възможността за обжалване на наложената глоба съществува в пълна степен в законоустановения 14-дневен срок. Дали лицето ще обжалва в срока, дали ще плати 80 на сто от глобата в този срок, или няма да обжалва и няма да се възползва от намаления размер зависи изцяло от неговата воля. И в двата случая наложеното наказание е прието доброволно от засегнатото лице.

Твърдението, че чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН води до непропорционално ограничение на свободния избор на професия и противоречи на чл. 48, ал. 3 Конституцията в случаите, когато избраната професия е пряко свързана с управлението на моторно превозно средство, е неоснователно. В искането не са развити доводи за твърдението за несъответствие на оспорваната норма с чл. 48, ал. 3 от Конституцията, но е цитирано Решение № 3 от 2021 г. на Конституционния съд по к.д. № 11/2020 г. Предметът на цитираното дело се различава значително от настоящото и изложените аргументи в мотивите на съда са неприложими към настоящия казус. По к.д. № 11/2020 г. са атакувани като противоконституционни въведените от законодателя с чл. 171, т. 1, буква "д" и т. 2, буква "к" от ЗДвП принудителни административни мерки - временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане, и временно спиране от движение на пътно превозно средство на собственик, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане. Според Конституционния съд въпросните разпоредби по съществото са с характер на санкция за несъществуващо административно нарушение, а освен това въведените ограничения не съставляват подходящо и съразмерно средство за постигане на конституционно оправдана цел. С оспорената по настоящото дело разпоредба на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН нито се въвеждат допълнителни санкции, нито се въвеждат каквито и да е ограничения на правата на гражданите. Както бе посочено по-горе, законът нито задължава нарушителя да плати, нито го заплашва с последици върху правото на труд при отказ от плащане. Той има правната възможност да обжалва както наказателното постановление, така и принудителната административна мярка, като законът не налага санкция за това. Ако избере да плати глобата, то той губи правото на обжалване на наказателното постановление, но това действие е волево и означава съгласие с постановлението.

С разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 от ЗАНН не е нарушен принципът за справедливост и юридическото равенство на гражданите - чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Равенство не означава механично еднакво третиране на всички, а изисква еднакво третиране на сходни случаи и различно третиране при обективни различия. Неравенството не произтича от закона, а от различния избор на гражданите, направен при наличието на правна възможност. Лицата, които плащат доброволно глобата, се ползват от облекчение (намалена сума), но приемат санкцията и последиците от нея. Те не са в същото положение като онези, които оспорват постановлението по съдебен ред. Но различното третиране в случая е обосновано и съразмерно, а не е произволно.

Считаме, че нормата не създава противоконституционна нетърпимост, а въпросът поставен от вносителя, касае нейното тълкуване. В решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18/1995 г. се посочва, че *„Преценката, дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица, може да бъде извършена само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт. Въпросите, свързани с характера на пороците, процедурата по съдебното обжалване и правните последици от постановеното решение, са предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд.“*

По посочените съображения считаме, че искането на XX касационен състав на Административния съд - София-град, за установяване противоконституционността на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ