



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.к. № 583 К1
Дата 22.10.25г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на правосъдието

22.10.2025 г.

X 10-00-6 #1/22.10.2025

изх. рег. №

Signed by: Maria Kuzova Lenqerova-Lybomirova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО К. Д. № 7 ОТ 2025 Г.

На Ваш № 414 КД/08.07.2025 г.

СТ А Н О В И Щ Е
ОТ ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд по к. д. № 7 от 2025 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 7 от 2025 г., образувано по искане на 20-и касационен състав на Административния съд – София-град (вносителя) за установяване на противоконституционност на чл. 79б¹, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Вносителят е изложил аргументи за

¹ Чл. 79б. (1) 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.

(2) 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.

(3) Когато с наказателното постановление е наложено и друго по вид административно наказание, наред с глобата, или са отнети вещи в полза на държавата, то подлежи на обжалване само в частта относно размера на кумулативното наказание, разпореждането с веществените доказателства, отнемането на вещи в полза на държавата и присъденото обезщетение по реда на чл. 63б.

(4) Алинеи 1 - 3 се прилагат съответно и при наложена имуществена санкция.

Електронен документ, подписан с КЕП. Писмото съдържа интегрирани файлови приложения във формат PDF. Писмото се изпраща на адресата само чрез СЕОС.

противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 48, ал. 3, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията на Република България. По така направеното искане изразявам следното становище:

1. Относно допустимостта на производството

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН е ясно формулирана. Тя не допуска обжалване на наказателно постановление от заплатилия глобата нарушител. Тя обаче не забранява обжалване, когато плащането е извършено от трето лице, какъвто е впрочем случаят, поставен пред вносителя. Приложим по него е чл. 59 ЗАНН. Следователно не е налице предпоставката на чл. 150, ал. 2 от Конституцията проверяваният закон (чл. 79б, ал. 2 ЗАНН) да е „приложим по конкретното дело“ и искането се явява недопустимо.

2. Относно твърдените нарушения в законодателния процес (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)

Вносителят твърди, че към § 35 от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗИД ЗАНН), обн., ДВ, бр. 109 от 2020 г., с който е създаден чл. 79б, ал. 2 ЗАНН, не са били изложени мотиви.

Това твърдение не може да се сподели, тъй като към внесения с Решение № 508 на Министерския съвет от 23 юли 2020 г. проект на ЗИД ЗАНН² са приложени подробни мотиви, частична предварителна оценка на въздействието, справка от Министерството на правосъдието за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) и с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), и справка за постъпилите предложения от проведените обществени консултации.

По повод на оспорената разпоредба още на стр. 1 от мотивите на законопроекта е посочено, че с него се цели *„ускоряване на събирането на публичните държавни вземания, произтичащи от влезли в сила санкционни актове на администрацията, чрез отстъпки за санкционираните лица, в случай че заплатят доброволно наложените им санкции в срока на обжалване“*. С това са разяснени както последиците именно от оспорената разпоредба, така и съображенията, поради които тя се въвежда.

В допълнение следва да се отбележи, че дори към отделна законова разпоредба да липсват мотиви, според Конституционния съд това само по себе си не е основание за обявяване на закона за противоконституционен, тъй като изискване за мотивиране на всяка разпоредба, особено при големи законопроекти като процесния, липсва³. Дори да е налице несъответствие между приемането на конкретен закон или разпоредба с предписаната в Закона за нормативните актове процедура, това не подлежи на разглеждане от Конституционния съд, който *„извършва преценка за конституционосъобразността на законови разпоредби единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни норми“*, а Конституцията не предвижда изискване за мотивиране на проектите на нормативни актове.⁴

² Законодателно досие със сигнатура 002-01-30 на 44-ото Народно събрание, достъпно на: <https://parliament.bg/bg/bills/ID/163283>

³ „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 от 2 октомври 2012 г. по конституционно дело № 4 от 2012 г.

⁴ Решение № 6 от 19 април 2007 г. по конституционно дело № 3 от 2007 г.

Не е налице противоречие между оспорената разпоредба и чл. 64 ЗАНН⁵, тъй като в резултат от акта на плащането наказателното постановление се превръща в такова, което повече не подлежи на обжалване, като срокът за обжалване приключва. Дори да имаше формално противоречие между буквата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН и чл. 64 ЗАНН, то, доколкото двете разпоредби са от еднакъв ранг, противоречието би се разрешило въз основа на това, че оспорената разпоредба е специален закон, дерогиращ общия.

С оглед на гореизложеното смятам, че оспорената разпоредба не е в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с формалния аспект на правовата държава.

3. Относно твърдяното нарушение на правото на защита (чл. 4, 45, 56, 117, 119, 120 и 122 от Конституцията, член 6, параграф 1 от КЗПЧОС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз)

3.1. Неотнositимост на доводите на вносителя към оспорената разпоредба

Основният изтъкван от вносителя аргумент за противоконституционност е обвързан с налагането на принудителна административна мярка. Според него чрез мярката бива упражнена принуда върху нарушителя да се откаже от правото си на защита и обжалване, заплащайки глобата.

Административното наказание и принудителната административна мярка обаче са два различни института.

Те преследват различни цели. С наказателното постановление се налага административно наказание, чиято цел е да предупреди и превъзпита нарушителя (чл. 12 ЗАНН). Принудителна административна мярка се налага, за да бъде предотвратено и преустановено извършването на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях (чл. 22 ЗАНН).

Тъй като административните наказания и принудителните административни мерки се предвиждат с различни и самостоятелни норми⁶, те могат да имат различни предпоставки (фактически състави). Издаването на наказателно постановление не води задължително и до налагане на принудителна административна мярка.

Налице е и разлика в нормените адресати. С наказателно постановление бива санкциониран нарушител, виновно извършено от когото нарушение е констатирано по безспорен начин (чл. 24, чл. 53, ал. 1 ЗАНН). Принудителната административна мярка се налага по отношение на физическо или юридическо лице във връзка с предотвратяването, преустановяването и отстраняването на вредните последици от извършването на определено административно нарушение. Така дори по делото, разглеждано от вносителя, наказателното постановление е издадено срещу физическо лице, а принудителната административна мярка, от друга страна, е наложена на юридическото лице, което е собственик на управляваното от нарушителя моторно превозно средство. Предвид това твърденията на вносителя, че чрез принудителната административна мярка е била упражнена принуда по отношение на нарушителя, са несъстоятелни и недоказани.

⁵ Чл. 64. Влизат в сила наказателните постановления, предупрежденията, резолюциите и електронните фишове, които:
а) не подлежат на обжалване;

б) не са били обжалвани в законния срок;

в) са били обжалвани, но са били потвърдени или изменени от съда.

⁶ Норми в смисъл не на разпоредби, а на логически конструкции на правила.

Наказателно постановление е правораздавателен акт, с който се налага административно наказание, докато актът по налагане на принудителна административна мярка е административен, т.е. води до бъдеща промяна на съдържанието на обществените отношения, често с дискреционен характер.

Различен е и съдопроизводственият ред за обжалване на принудителните административни мерки и на наказателните постановления.

Конкретно оспорената разпоредба не предвижда налагане на принудителни административни мерки. Такива се прилагат не във всички случаи, в които е извършено административно нарушение. Деецът може да се ползва от бонификацията по чл. 79б ЗАНН дори когато не е предвидена принудителна административна мярка. Всъщност и самият вносител не е сезиран с жалба срещу принудителна административна мярка, поради което правното основание, на което тя е била наложена, не е приложим закон по разглежданото от вносителя дело.

Дори налагането на една принудителна административна мярка да представлява ограничение на законни права и интереси на физически и юридически лица, това не би се дължало на оспорената разпоредба, а следва да бъде разрешено чрез упражняване на конституционен контрол по отношение на специалната разпоредбата, на чието основание се налага принудителната административна мярка, какъвто в случая не е инициран.

От всичко гореизложено следва, че е недопустимо от характера и последиците на една такава мярка да бъдат извеждани аргументи против конституционосъобразността на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН.

В случай че оспорената разпоредба бъде обявена за противоконституционна, от една страна, това не би оказало влияние върху законната уредба на принудителните административни мерки, включително насочени към заплащането на глоба, а от друга, широк кръг обществени отношения биха били засегнати от премахването на полезния ефект от разпоредбата.

3.2. Ограничаване на правото на жалба

Принципът на правовата държава е основополагащ за Конституцията. Едно от неговите проявления е правото на защита, чиято основна уредба се съдържа в чл. 56 от Конституцията. Негови елементи са държавната гаранция на правата чрез органите на съдебната власт (чл. 117 и 119 от Конституцията), съдебният контрол (чл. 120, ал. 1 от Конституцията), правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45 от Конституцията), правото на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията), правото на адвокатска защита (чл. 30, ал. 4 от Конституцията) и др. Правото на достъп до съд и ефективни средства за защита е гарантирано от член 6, параграф 1 от КЗПЧОС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС).⁷

Правото на жалба произтича косвено от принципа на правовата държава. Контролът за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява

⁷ Член 6, параграф 1 от КЗПЧОС се отнася само до граждански и наказателни дела. Член 47 от ХОПЕС се отнася само до права, произтичащи от правото на Европейския съюз, в случая от Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година.

принципът на законността в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Член 120 от Конституцията обхваща две различни по характер норми – материална (кои актове подлежат на обжалване) и процесуална (кои субекти могат да обжалват).⁸ В чл. 120, ал. 2 от Конституцията е въведена обща клауза за обжалваемост на административните актове. Те подлежат на обжалване от лица, които имат правен интерес от това – когато техни законни интереси, права и свободи биват нарушени или ограничени от акта. Съществува разбиране, според което в конституционната разпоредба е вложен по-широк смисъл, обхващащ всички актове, „издадени от овластени органи в изпълнение на техните конституционни задължения, които да пораждат промени в чужда правна сфера“.⁹ Дори първичната насоченост на чл. 120, ал. 2 от Конституцията да са същинските административни актове, то обжалването на правораздавателни санкционни такива е в унисон с конституционната идея.¹⁰

По отношение на чл. 119 от Конституцията Конституционният съд възприема, че само съдилищата имат правомощието да правораздават, но с уточнението, че правораздаването представлява *окончателното* разрешаване на един правен спор. За да бъдат спазени изискванията на чл. 119 от Конституцията, ако в закона е предвидено произнасянето по казуса на несъдебен орган, окончателното решение трябва да е *възможно* да бъде взето от съд. „Щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени.“¹¹

С оглед на гореизложеното следва да бъде отчетен фактът, че оспорената разпоредба несъмнено въвежда ограничение на правото на обжалване. Такъв подход обаче не е автоматично противоконституционен.

3.3. Конституционни принципи, противостоящи на правото на жалба

Правото на защита не е единственото конституционно начало. В негов противовес в обсъжданата хипотеза влизат други конституционни принципи.

На първо място, следва да бъдат отчитани правата и свободите на личността, заложили в преамбюла на Конституцията, в които се включва и свободата на волята. Тя е необходима предпоставка за съществуването на един легитимен правен ред, тъй като на субектите трябва да е гарантирана възможност да ръководят свободно действията си в съответствие със своите субективни убеждения, доколкото поведението им не е в нарушение на императивни правни норми или правата на други субекти. Оспорената разпоредба предвижда възможност за нарушителя да признае вината си, ръководен от свободната си воля. Изборът на поведение от страна на субектите може да бъде продиктуван и от техния икономически интерес, изразяващ се в желанието да намалят отрицателните имуществени последици на наложена санкция. Отнемането на правото на гражданите да се въздържат от обжалване би пренебрегнало естествените права на човешката им същност.

На второ място, на правото на защита на конкретно лице като проявление на правовата държава противостоят други проявления на правовата държава – напр. защитата на други лица срещу престъпления и други нарушения, както и изискването за

⁸ Решение № 21 от 1995 г. по конституционно дело № 18/1995 г.

⁹ Особено мнение на съдията Румен Янков по конституционно дело № 2/2002 г.

¹⁰ Петков, В. (12.07.2020г.). Въпроси за обхвата на чл. 120 КРБ. Достъпено на 03.10.2025 г. от <https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/obhvat-120-krb>

¹¹ Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5/2008 г.

своевременност на правосъдието, заложен в член 6, параграф 1 КЗПЧОС и член 47 ХОПЕС. Конституцията не може да не държи сметка за това, че ресурсите на държавата, с които тя отчасти се сдобива чрез ограничаване на правото на собственост на гражданите под формата на данъци, са обективно ограничени, поради което и предполага тяхното целесъобразно разходване. Ограничаването на обжалването, когато то не отговаря на интересите на правосъдието, би избегнало претоварване на съдебната система и би дало възможност за насочване на ресурси за други административни правозащитни дейности.

3.4 Балансиране на противостоящи конституционни принципи

Съобразно доктрината¹² и трайната практика на Конституционния съд при наличие на конкуренция или колизия между права се прилага методът на балансирането им. При него бива отчетено взаимодействието и отношението на тези права, които в определени хипотези биха си противоречали. При преодоляването на колизия между основни права Конституционният съд действа по най-щадящия начин¹³, като се води от „*началото на еднакво уважение на основните права*“¹⁴. Този подход се основава на факта, че Конституционният съд не намира нормативни предпоставки за подреждането на основните права в йерархична структура. Ограничаването на едно право в случай на колизия е допустимо в степен, зависеща от „значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че се позволява изключение“.¹⁵

Принципът на пропорционалност, съдържащ се в идеята за правовата държава, е един от критериите, съгласно които трябва да бъде осъществено ограничаването на едни права за сметка на други.¹⁶ Преди да се пристъпи към преценка на пропорционалността на една ограничителна мярка, трябва първо да се установи дали има реален конфликт между основни права и дали мярката засяга „твърдото ядро“ на дадено право. Всяко ограничение на основни права, което поставя под въпрос самото право като такова, е само по себе си непропорционално¹⁷, в който смисъл е и член 52, параграф 1 ХОПЕС. В практиката на ЕСПЧ и Съда на Европейския съюз (СЕС) първоначалният тест за допустимост на ограничението се изразява в преценката дали ограничението е предвидено в нормативен акт, преследващо легитимна цел и необходимо в демократично общество. Едва ако тези три предпоставки са удовлетворени, се преминава към многофакторна преценка, която схематично се описва като триетапен тест за пропорционалност. За да бъде изпълнен той, ограничаващата права мярка следва да бъде подходяща за постигане на целта, която се преследва с въпросния нормативен акт; необходима за постигане на въпросната цел, доколкото преследваната цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни средства; и да засяга пропорционално другите права, засегнати в случая.¹⁸ Такъв подход е възприет и от Конституционния съд, който уместно отбелязва, че балансирането на права представлява „сложно упражнение“¹⁹.

¹² Друмева, Е. Конституционно право. 5. изд. София: Сиела, 2018, с. 555.

¹³ Решение № 12 от 9 юли 2024 г. по конституционно дело № 3 от 2024 г., Решение № 5 от 19 април 2019 г. по конституционно дело № 12 от 2018 г., Решение № 3 от 28 април 2020 г. по конституционно дело № 5 от 2019 г.

¹⁴ Решение № 15 от 17 ноември 2020 г. по конституционно дело № 4 от 2020 г.

¹⁵ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г.

¹⁶ Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело № 4 от 2019 г.

¹⁷ Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело № 4 от 2019 г.

¹⁸ Решение на СЕС по дело C-419/14

¹⁹ Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело № 4 от 2019 г.

Конституционният съд приема²⁰, че разпоредбите във връзка с административното наказване *може* да представляват именно „наказателно обвинение“ в широкия смисъл на автономното понятие по член 6, параграф 1 КЗПЧОС²¹. Целта е да не се допусне лишаване от гаранции за защита чрез просто преименуване на санкции или преуреждане на процедури. Независимо от това обаче не може да бъде пропускано, че са налице съществени различия между престъпленията по Наказателния кодекс (НК) и административните нарушения. Последните засягат обществените отношения в по-ниска степен²². В сравнителноправен план административните нарушения не ангажират наказателната отговорност на нарушителя, не се вписват в съдебното досие, не водят до лишаване от свобода, не се третираат като рецидив, а санкциите са основно глоби и предупреждения, като давността им е значително по-кратка от тази при престъпления.²³ Производството по налагане на административни глоби не е наказателно производство и защото по него не участва прокурор, няма задължение за преследване, паричната глоба не може да бъде превърната в лишаване от свобода и не се вписва в съдебно досие.²⁴ В националното ни законодателство съвкупността от наказания за извършването на административни нарушения, предвидени в чл. 13 ЗАНН, засягат личната права сфера на нарушителя в значително по-малка степен от наказанията, предвидени в чл. 37 НК. Наказателните последици на осъждането по НК засягат наказателноправното положение на лицето, като част от тях са невъзможността за повторно реабилитиране след изтичане на изпитателния срок при второ условно осъждане на пълнолетно лице, окачествяването на дееца като рецидивист и определянето на първоначалния режим на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода.²⁵ По отношение на лицата, осъдени за извършване на престъпление, след като вече са изтърпели наказание за друго извършено от тях престъпление, се прилагат специални състави от НК, обосновани от повишената обществена опасност на рецидивната престъпност²⁶, докато в административното право такъв институт не е разгърнат в такава степен. Извъннаказателните последици на осъждането по НК имат широк обхват, като са налице ограничения²⁷ в множество сфери

²⁰ Решение № 1 от 1 март 2012 г. по конституционно дело № 10 от 2011 г.

²¹ Не всяко административно нарушение обаче попада в това понятие. В практиката си ЕСПЧ е формулирал три критерия, на които трябва да отговаря едно правонарушение, за да представлява „наказателно обвинение“ по смисъла на член 6, параграф 1 КЗПЧОС – правната класификация на нарушението съгласно националното право, същността на нарушението и тежестта на предвиденото в закона наказание за съответното нарушение. *Engel and others v. The Netherlands*; *Buliga v. Romania*.

²² От чл. 9 НК следва, че от обективна страна престъплението е установено в закона деяние, чиято обществена опасност не е явно незначителна. Според чл. 6 ЗАНН административното нарушение е установено в закона деяние, което нарушава установения ред на държавното управление. Следователно двете се различават по степента на засягане или увреждане на обществените отношения. В зависимост от тази степен са предвидени общи основания за освобождаване от наказателна отговорност (чл. 78а НК), специални състави в НК (чл. 135, ал. 5, чл. 218б НК и др.), както и предвиждания в административните закони, че административно наказание се налага, когато деянието не съставлява престъпление. Тези особености намират и процесуално отражение.

²³ ЕСПЧ, дело *Öztürk v. Germany* (жалба 8544/79), Решение от 21 февруари 1984.

²⁴ Конституционният съд на Федерална република Германия, BVerfG, Решение от 14.10.1958 - 1 BvR 510/52.

²⁵ Определение № 1/2024 г. по тълкувателно дело № 1 за 2024 г. ОСНН на ВКС.

²⁶ Постановление № 2 от 27-29.IV.1970 г. Пленум на ВС, изм. и доп. с постановление № 6 от 12.IV.1983 г. и Постановление № 7 от 26.VII.1987 г.

²⁷ Посочени в цитираното определение на ВКС: Изборен кодекс (чл. 50, ал. 3, т. 1, чл. 65, ал. 3, чл. 80, ал. 3), Закон за частните съдебни изпълнители (чл. 5, ал. 1, т. 4), Закон за Министерството на вътрешните работи (чл. 155, ал. 1, т. 2); Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България (чл. 141, ал. 1, т. 4); § 1, т. 4в от Допълнителни разпоредби на Закон за чужденците в България; Закон за частната охранителна дейност (чл. 41, ал. 3, т. 1); Закон за държавна агенция „Разузнаване“ (чл. 15, ал. 1, т. 4); Закон за Националната служба „Охрана“ (чл. 8, ал. 2, т. 4); Закон за резерва на въоръжените сили на Република България (чл. 24, ал. 1, т. 4); Закон за военното разузнаване (чл. 26, ал. 1, т. 4); Закон за държавната финансова инспекция (чл. 9, ал. 2, т. 5); Закон за правната помощ (чл. 13, т. 3); Закон за нотариусите и нотариалната дейност (чл. 8, ал. 1, т. 4); Закон за специалните разузнавателни средства (чл. 19в, ал. 4, т. 4); Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ (чл. 8, ал. 3, т. 4); Закон за защита на личните данни (чл. 8, ал. 1, т. 3); Закон за противодействие на корупцията (чл. 10, ал. 1, т. 1); Закон за защита на класифицираната информация (чл. 40, ал. 1, т. 4); Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество (чл. 10, ал. 1, т. 1); Закон за предучилищното и училищното образование (чл. 215, ал. 1, т. 1).

на обществения живот.²⁸ По отношение на лицата, извършили административни нарушения, не се прилагат особени правила относно тяхната съдимост и поначало не са налице „извъннаказателни“ последици от извършването на административно нарушение.

Съобразно принципа на пропорционалност разликите в тежестта на деянието и на санкционните последици предполагат и диференциация на степента на защита на гражданите. Колкото по-сериозни са те, толкова по-наложителни са и гаранциите за правото на защита, и обратно. В някои екстремни случаи правото на защита преминава в задължение, в държавна опека над автономията на волята на човека. Така например съгласно чл. 94, ал. 1, т. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) една от формите на защита – адвокатската, е задължителна, когато делото е за престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода не по-малко от десет години или друго по-тежко наказание. По аргумент на противното, в останалите случаи обвиняемият може да не ангажира или да се откаже от адвокатска защита. Предвид по-лекия характер на отговорността, адвокатската защита не е задължителна и в административнонаказателното производство. Аналогично е степенуването и на другите елементи на правото на защита. Гаранции като устност и публичност на производствата не намират пълно проявление във фазата пред административнонаказващия орган, която, за разлика от престъпленията, може и да е последна. Идеята за степенуване на уредбата не е чужда и на КЗПЧОС. Член 2, параграф 2 от Протокол № 7 към КЗПЧОС изрично посочва, че правото на обжалване в наказателно производство подлежи на ограничения „по отношение на маловажни престъпления, определени от закона“. Тези хипотези разкриват, че наказателните обвинения по смисъла на КЗПЧОС може да подлежат на различно третиране от гледна точка на правото на защита. Несъдебният характер на административното наказване също не влиза в противоречие с идеята за правовата държава.²⁹

Този подход следва да се прилага и по отношение на правото на жалба. Въз основа на чл. 45 от Конституцията гражданите имат *право* на жалби до държавните органи, докато съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията те *могат* да обжалват административни актове. Обжалването на административни актове не е задължение, а призната и гарантирана от правния ред възможност на субектите.

3.5 Съпоставка със сходни институти в българското и чуждестранното право

Ограничения на обжалването, основаващи се на волята на нарушителя и на съображения за ефективност, се съдържат в наказателнопроцесуалното и административнонаказателнопроцесуалното право както на Република България, така и на множество други европейски държави, без тяхната конституционно- и целесъобразност да е будила съмнение³⁰.

Самото приемане на ЗАНН, с което уредбата на административното наказване „излиза“ от НПК, е израз на идеята за специфициране на държавната правозащитна и санкционна дейност. Същевременно още при приемането си ЗАНН съдържа различни особени, облекчени производства, чийто брой с времето, съответно с увеличаване на

²⁸ Определение № 1/2024 г. по тълкувателно дело № 1 за 2024 г. ОЧНК на ВКС.

²⁹ Развитието на системата за административните нарушения и наказания във Федерална република Германия утвърждава административните наказания като съществен елемент от функционирането на немската концепция за правовата държава - Ohana, D. (2014). Administrative Penalties in the Rechtsstaat: On the Emergence of the Ordnungswidrigkeit Sanctioning System in Post-War Germany. Center for German Studies. European Forum at the Hebrew University. p. 56.

³⁰ Съответно, отричането на конституционосъобразността на оспорената разпоредба би „отворило вратата“ за атакуване на редица други разпоредби, регулиращи наказателното и административнонаказателното производство.

видовете нарушения, напр. пътнотранспортните, и нуждата от целесъобразно ангажиране на ресурсите по наказването им, се увеличава. Докато общият ред включва сравнително ясно обособяване на обвинителна функция чрез съставяне на акт за установяване на административно нарушение и правораздавателна функция чрез издаване на наказателно постановление, с което се налага на нарушителя съответното административно наказание, и по естеството си въззивно оспорване пред районен съд, то характерно за особените процедури е наличието на различни отклонения преди всичко от обжалваемостта.

На първо място, такава фигура е налагането на глоба с квитанция (чл. 39, ал. 1 ЗАНН). При нея отсъстват акт за установяване на административно нарушение и наказателно постановление, тъй като това производство се основава на изразеното чрез плащането съгласие на нарушителя.

На второ място, по отношение на процедурите по налагане на глоби с фиш, уредени в чл. 39 ЗАНН, законодателят уместно не е предвидил отделни актове за установяване на административно нарушение и наказателно постановление. В ал. 2 и 2а на разпоредбата се съдържат хипотези, в които глобите са необжалваеми, тъй като са наложени със съгласието на нарушителя. Обратно, в случаите по ал. 4, отнасящи се до налагане на глоба с електронен фиш при установено с техническо средство нарушение, обжалването е допустимо, тъй като нарушителят не е изразил съгласие с наложената санкция.

На трето място, в съответствие с модерната законодателна концепция със споменатия ЗИД ЗАНН е създаден институтът на споразумението (чл. 58г ЗАНН). При него нарушителят признава вината си, като наказващият орган определя размера на задължението му да заплати санкцията до седемдесет на сто от минималната или фиксираната глоба в 14-дневен срок. Аналогично с оспорената разпоредба, споразумението не подлежи на обжалване и влиза в сила от датата на заплащане на наложената с него глоба.

Подобно на ЗАНН, и НПК предвижда редица диференцирани процедури, въпреки че осъществяваната по НК репресия е с много по-тежък характер. От една страна, в глава двадесет и девета НПК е уредено споразумението като начин за решаване на наказателни дела. Съгласно чл. 381, ал. 6 НПК обвиняемият подписва споразумението, ако е съгласен с него, след като декларира, че се отказва от съдебно разглеждане на делото по общия ред, а с това – и от редица гаранции на правото си на защита. За сметка на това, определеното със споразумение наказание може да бъде значително по-леко от предвиденото за съответното престъпление по НК, дори и да не са налице изключителни или многобройни смекчаващи отговорността обстоятелства. След като бъде одобрено от съда, споразумението има правните последици на влязла в сила присъда, като определението на съда е окончателно.

От друга страна, съкратеното съдебно следствие в първоинстанционното наказателно производство предвижда възможност за подсъдимия да признае изцяло фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт, като се съгласи да не се събират доказателства за тези факти (чл. 371, ал. 2 НПК). В такава хипотеза съдът намалява продължителността на лишаването от свобода съгласно чл. 58а НК. Подобно на оспорената, и тази процедура представлява стимул за подсъдимия да облекчи натовареността на съдебните органи, като в замяна на това той бива наказан по-леко.

От трета страна, НПК предвижда и диференцирано производство, когато с оглед обвинението отнапред е ясно, че делото може да приключи с освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК. При съобразяване на по-ниската обществена опасност на деянието и дееца и на по-ниската тежест на санкцията чл. 378 НПК прави известни отстъпления от стандартите за съдебно разглеждане (задочност, ползване на събрани от друг орган доказателства, забрана за установяване на други факти при решаване по същество). Алтернативно, в тези случаи също може да бъде постигнато споразумение (чл. 375а, ал. 1 НПК).

Държавите на европейския континент споделят общи конституционни традиции. Зачитането на ценностите на човешкото достойнство, равенството, правовата държава, правата на човека е предпоставка за участие в Европейския съюз (чл. 2 от Договора за Европейския съюз). В законодателствата на множество европейски държави са уредени ограничения на обжалването по административнонаказателни дела, които не се приема да нарушават посочените принципи, а напротив – способстват за балансирането им.

Така например в чл. 94 от испанския *Закон за движението по пътищата, движението на моторни превозни средства и пътната безопасност*³¹ е въведена съкратена процедура по наказване, съгласно която нарушителите заплащат 50 % от глобата и се отказват от правото си на обжалване. В италианската правна система присъства институт със същото съдържание – чл. 202 от Кодекса за пътищата³². В съдебната практика по тази разпоредба се приема, че плащането на глобата в намален размер задължително предполага признаване на вината от нарушителя и изразяване на съгласие с наложената санкция, от което следва, че е разрешен отказ от правото на административна или съдебна защита³³. Съгласно чл. 529-7 от френския Наказателно-процесуален кодекс³⁴ за определени нарушения на правилата за движение по пътищата фиксираната глоба се намалява, ако нарушителят заплати глобата на административния орган на място или в 15-дневен срок от констатирането на нарушението или известяването на нарушителя. Плащането по този ред представлява пречка за обжалване на санкцията.³⁵

По административнонаказателните заповеди съгласно § 50 ал. 6 от австрийския Закон за административното наказване³⁶ може да бъде извършено плащане на място или в 2-седмичен срок. Те не подлежат на обжалване и следващи процесуални действия се извършват единствено в случай на неплащане в срок. Подобни институти са предвидени и в действащите законодателства на Швеция³⁷, Люксембург³⁸ и Великобритания³⁹. Германското, австрийското и швейцарското законодателства предвиждат заповедни производства и по наказателни дела, при които съдът не събира доказателства⁴⁰.

³¹ Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722>

³² Codice della strada <https://aci.gov.it/approfondimento/il-codice-della-strada/>

³³ Sentenza civile n. 13727 del 2010 sez. 2 della Corte Suprema di Cassazione

³⁴ Code de procédure pénale https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/

³⁵ Вж. <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F18509>. <https://www.cours-appel.justice.fr/nancy/lamende-forfaitaire#anchor-8>

³⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770>

³⁷ <https://polisen.se/lagar-och-regler/boter/parkeringsanmarkning/>

³⁸ Code de la route – Loi du 14 février 1955, Art. 15. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/route/20250224>

³⁹ Според section 52 – 58 от плащането в срок по уведомление за фиксирана глоба се приравнява на осъждане и лицето не се предава на съд.

⁴⁰ § 407 и сл. от германския Strafprozeßordnung - <https://dejure.org/gesetze/StPO>, § 491 от австрийския Strafprozeßordnung - <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326>, чл. 352 сл. на швейцарския Strafprozessordnung - <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/de>.

В законодателствата на значителен брой европейски държави са налице съществени ограничения на правото на обвиняемия да обжалва съдържанието на споразумение, с което е било решено дори едно наказателно дело, или определението на съда по споразумението. Тази практика се основава на волята на обвиняемия да признае вината си, като в резултат на това той бива наказан по-леко.⁴¹

Комитетът на Министрите на Съвета на Европа в своя препоръка No. R (87) 18 подтиква държавите членки да въведат в своите национални правопорядъци процедури, целящи опростяването на наказателното правосъдие. Конкретно е препоръчано въвеждането на извънсъдебни споразумения, ускорени и опростени процедури. Изрично е посочено, че тези процедури не нарушават правата на лице, срещу което е повдигнато наказателно обвинение по смисъла на член 6 КЗПЧОС. Посочва се също така, че трябва да бъде насърчено сключването на споразумение между нарушителя и компетентния държавен орган, особено за деяния с ниска обществена опасност. Мълчаливо или изрично приемане на санкцията от страна на нарушителя е препоръчано да се счита за споразумение, изключващо бъдещо преследване.⁴²

3.6 Преценка на конституционосъобразността на конкретната оспорена разпоредба

На първо място, за да бъде проверено съответствието на нормата с Конституцията, е необходимо въз основа на разпоредбите да бъде извлечен нейният точен смисъл и ефект. При пълноценен и добросъвестен държавнически прочит е видно, че те не водят до произволно и неоправдано ограничаване на обжалваемостта.

От една страна, при граматическо тълкуване на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН се извежда предпоставката, налагаща производството по разглеждане на жалбата в частта относно глобата да бъде прекратено на основание чл. 63г ЗАНН: Необходимо е нарушителят в 14-дневен срок да е заплатил осемдесет на сто от размера на глобата. В случай, че глобата не е била заплатена от нарушителя, а от трето лице, оспорената разпоредба не би следвало да се прилага. Дори обаче буквалният прочит да сочеше, че плащането на глобата от трето лице е равносилно на заплащането ѝ от страна на нарушителя, то следва да се извърши конформно тълкуване, че обжалваемостта се изключва само когато платец е нарушителят. Една оспорена разпоредба не може да бъде обявена за противоконституционна, ако е налице вариант за нейното тълкуване, непротиворечащ на Конституцията.

От друга страна, влизането в сила по 79б, ал. 2 ЗАНН не съществува изолирано, а препраща към условията по ал. 1 на същия член. В нея изрично се въвежда изискването нарушителят да *не желае* да обжалва наложеното наказателно постановление, за да има право да се освободи чрез заплащане на само осемдесет на сто от размера на глобата. Всъщност заплащането не е случайно фактическо действие, а израз на осъзнато решение на нормения адресат. Избирайки да заплати тъкмо законоопределения дял от глобата, той признава вината си чрез конклюдентни действия. Това съгласие се предполага не само от житейска гледна точка, но и изрично следва от закона. Освен това с разпоредбата на чл. 57, ал. 3 ЗАНН законодателят е вменил задължение на компетентния държавен орган, издаващ наказателното постановление, да уведоми нарушителя за тази законова

⁴¹ Доклад на неправителствената организация Fair Trials от 2021 г. със заглавие „Ефективност пред справедливост: Поглед върху системите за отказ от съдебен процес в Европа“ (Efficiency over justice: Insights into trial waiver systems in Europe), с. 75-97.

⁴² Recommendation No. R (87) 18 of the Committee of Ministers to Member states concerning the simplification of criminal justice (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies)

възможност, за да може да направи информиран избор за последиците от частичното плащане на глобата.

На второ място, **ограничението на обжалването е предвидено по надлежен ред – със закон.** Конституцията допуска законодателят да изключи определени актове от кръга на съдебно обжалваемите, стига да са спазени закрепените в Конституцията принципи.⁴³ По отношение на оспорената разпоредба ограничението на обжалването е предвидено в закон и не нарушава „*основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права*“, като именно това е изискването към законодателния орган, утвърдено в практиката на Конституционния съд.⁴⁴

На трето място, **разпоредбата преследва легитимна от конституционно гледище цел.** Изразеното чрез конклюдентни действия съгласие на нарушителя спомага да бъде изпълнена целта на административното наказание по чл. 12 ЗАНН „да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред“. При това общата и особената превенция се постигат в по-висока степен от хипотеза, в която наказанието формално е наложено в пълен размер, но нарушителят впоследствие избягва изпълнението му. По този начин се постига не само морално осъждане, но и ефективна неотвратимост на наказанието.

Разпоредбата е от значение за по-доброто администриране на правоохранителните и правораздавателните дейности. Тя е насочена към намаляване на натовареността и увеличаване на ефективността и баланса в работата на съдебната система. За административните и съдебните органи би било по-постижимо да гарантират спазването на принципа за разумен срок на разглеждане и решаване на останалите дела, ако не са претоварени с разглеждане на преписки и дела, които в противен случай биха били избегнати поради признаване на вината от страна на нарушителя.

На четвърто място, ограничението не противоречи на демократичния строй и не отрича съществуването на правото на жалба.

В чл. 57, ал. 3 от Конституцията са изброени правата на гражданите, неотменими дори в случай на военно или друго извънредно положение. Правото на обжалване на административни или правораздавателни актове не е сред тях, което подкрепя разбирането, че то може да бъде ограничавано в определени рамки, тъй като не е абсолютно.⁴⁵

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН по никакъв начин не ограничава възможността привлеченото към административнонаказателна отговорност лице да подаде жалба, ако не плати. Всъщност типичното развитие и въвн от тази разпоредба е лицата, които не са съгласни с наложеното им административно наказание, да не заплащат оспорваните санкции.

Оспорената разпоредба представлява не забрана, а право на отказ от обжалване, какъвто подход е оправдан в съответствие с тежестта на нарушението.⁴⁶ Съгласно чл. 79б, ал. 1 и 2 ЗАНН нежеланието на нарушителя да упражни правото си да обжалва

⁴³ Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конституционно дело № 18 от 1995 г. и Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конституционно дело № 13 от 1993 г.

⁴⁴ Решение № 22 от 24 септември 1998 г. по конституционно дело № 18 от 1998 г.

⁴⁵ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г.

⁴⁶ Поради тази причина не е относима към предмета на настоящото дело цитираната от вносителя практика на Конституционния съд: Решение № 3 от 4 май 2011 г. по конституционно дело № 19 от 2010 г., отнасящо се до необжалваемостта по УБДХ, и Решение № 1 от 1 март 2012 г. по конституционно дело № 10 от 2011 г., отнасящо се до разпоредба за необжалваемост на глоби, дори твърденият нарушител да не е съгласен с тях и да не ги е платил.

наложеното му наказателно постановление се обективира в акта на заплащане на глобата, която му е била наложена, като наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането.

Правото на обжалване представлява субективно право, изразяващо се във възможността на субекта да има определено, гарантирано от правния ред, поведение. Иманентна, произтичаща от свободната човешка воля, характеристика на субективното право е отказът от право. Той представлява едностранно волеизявление, с което се упражнява възможността на титуляря му да заяви нежеланието си да го ползва и желанието си да прекрати съществуването му.⁴⁷ Мотивите едно лице да упражнява или не правото си или да се откаже от него са поначало⁴⁸ правно ирелевантни.

В практиката си ЕСПЧ изрично подчертава, че правото на достъп до съд не е абсолютно и може да бъде предмет на процесуални изисквания, които имат легитимна цел – именно да се предотврати злоупотреба с правото на жалба и да се гарантира правилното функциониране на съдебната система.⁴⁹

Предварителен отказ от право е налице, когато той е бил изразен преди възникването на самото право, в частност предварителният отказ от обжалване е този, изразен преди постановяването на обжалваемия акт.⁵⁰ По принцип допустимостта на предварителен отказ от права не може да бъде отречена за всички случаи⁵¹. В действащото българско право (чл. 155, ал. 4 и чл. 214, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 264, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс) предварителният отказ от право на жалба се приема за недействителен. Тази недопустимост обаче не е от конституционен порядък, а е въпрос на изрична законова уредба, доколкото през първата половина на XX век съществена част от доктриналните и юриспруденциалните мнения сочат, че този отказ е бил допустим⁵². Отказът от право, уреден в оспорената разпоредба на ЗАНН, не може да бъде определен като предварителен, тъй като самото право на обжалване е било възникнало преди заплащането на глобата.

На пето място, **посочената мярка е подходяща за постигането на заложените цели**. Конклюдентният отказ от обжалване дава възможност за израз на автономията на волята на нарушителя. Освен това въздържането от образуване, съответно прекратяването на производства по разглеждане на жалби, подадени от нарушители, които са заплатили осемдесет на сто от наложената глоба в 14-дневен срок, освобождава необходим ресурс както на съдебните, така и на административните органи. Натовареността на съдиите и съдебните служители; на процесуалните представители на административнонаказващите органи; на актосъставителите и другите свидетели би намаляла и в резултат на това те биха имали възможност да изпълняват в по-кратък срок задълженията си.

⁴⁷ Ставру, С. Отказ от субективно право. (27.01.2013 г.). Достъпено на 08.10.2025 г. от <https://www.challengingthelaw.com/grajdansko-pravo/otkaz-subektivno-pravo/>

⁴⁸ Специално законодателно внимание би било необходимо, когато волята е формирана под принуда или заблуждение или когато е налице злоупотреба с право.

⁴⁹ Case of Golder v. the United Kingdom, Case of Khalfouli v. France

⁵⁰ Силяновски, Д. (1929/1930). Предварителен отказ от обжалване на съдебните решения. – В: „Юридически архив“, № 2, стр. 179

⁵¹ Георгиев, А. и Попова, Р. (14.09.2015 г.). Отказът от бъдещи права: гледната точка на австрийското и българското право. Достъпено на 08.10.2025 г. от <https://gramada.org/отказът-от-бъдещи-права-гледната-точка/>

⁵² Силяновски, цит. съч., стр. 180-181.

На шесто място, **мярката е необходима за постигането на преследваната цел.** Бюджетната ефикасност на прилагането на закона не може да бъде постигнато без облекчаване на процедурите или намаляване на делата; облекчаването на процедурите обаче е неприемливо тогава, когато има спор. В Резолюция (68) 25 относно въвеждане на опростена процедура за наказване на маловажни пътнотранспортни нарушения Съветът на Европа изрично препоръчва на държавите членки да предвидят, че заплащането на наложена за такова нарушение глоба преклудира възможността на нарушителя да обжалва.⁵³

На седмо място, **ограниченото приложно поле на оспорената разпоредба е израз на нейната пропорционалност.** За да е налице нейната хипотеза, е необходим волеви акт от страна на нарушителя. Само от неговата свободна воля зависи дали ще са налице предпоставките по чл. 79б, ал. 1 ЗАНН.

В чл. 28 ЗАНН е предвидена възможността лице, извършило маловажно административно нарушение, да бъде предупредено от контролния орган, без да му бъде наложено наказание. Приложението на тази процедура изключва действието на оспорената разпоредба, тъй като тя, както и налагането на глоба с квитанция и фиш, не предполага издаване на наказателно постановление.

В приложното поле на оспорената разпоредба попада само частта от наказателното постановление относно наложената глоба. За разлика от другите наказания, предвидени в чл. 13 ЗАНН, глобата е единствено парично наказание. Тя оказва неблагоприятно въздействие основно върху имуществената сфера на нарушителя, вследствие на което тя не носи обществена стигма, каквато би могла да се свързва с наказанията обществено порицание, временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност или безвъзмезден труд в полза на обществото.⁵⁴ Тя не ограничава по необходимост начина на живот на нарушителя и дори може да бъде заплатена от трето лице. В случай че на един нарушител бъде наложено стигматизиращо наказание, различно от глоба, пред него не съществуват ограничения на правото му да обжалва.⁵⁵

На осмо място, по същество възможността на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице да формира свободно и осъзнато волята си, както и правилното приложение на закона са гарантирани. Чрез института на възобновяването на административнонаказателното производство законът предоставя средство за защита в хипотези, в които са били нарушени процесуалните права на санкционираното лице или на лицето, с чиито вещи е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата.⁵⁶ Дори едно наказателно постановление да е влязло в сила след заплащане в 14-дневен срок на осемдесет на сто от размера на глобата, това по

⁵³ Resolution (68) 25 (Adopted by the Ministers' Deputies on 20 September 1968)

⁵⁴ Bögelein, N. (10 August 2017). 'Money Rules': Exploring Offenders' Perceptions of the Fine as Punishment. – in The British Journal of Criminology, Volume 58, Issue 4, July 2018, Pages 805–823

⁵⁵ Следва да се отбележи, че голяма част от административните нарушения с формален характер (на просто извършване, напр. превишаване на скорост) все по често се установяват и наказват автоматизирано и имат точно определен размер. При фиксираните глоби не се извършва индивидуализация, поради което, дори да би било допустимо обжалване, не е възможен съдебен контрол за правилното отчитане на смекчаващи или отегчаващи обстоятелства. Следователно оспорената разпоредба не ограничава съдебният контрол по отношение на размера на глоби, наложени за такива нарушения.

⁵⁶ Доколкото вносителят твърди, че на санкционираното физическо лице не е бил осигурен преводач и е бил заставен да полага подписа си без информираното му съгласие, това би представлявало основание административнонаказателното производство да бъде възобновено по чл. 70, ал. 2, т. 7 ЗАНН.

никакъв начин не изключва възможността нарушителят да получи защита, ако е налице някоя от предпоставките, изброени в чл. 70, ал. 2 ЗАНН.

При утвърдената процедура по чл. 32, ал. 3 и 4 ЗАНН се изисква нарушителят да положи подписа си като израз на съгласие в момента на издаване на фиша. За разлика от това, съгласно чл. 79б ЗАНН нарушителят има на свое разположение 14-дневен срок от деня на връчване на наказателното постановление, в който би могъл да заплати осемдесет на сто от размера на наложената глоба. Времето, което е дадено на нарушителя, предпоставя, че той е имал достатъчна възможност в спокойна обстановка да се информира и прецени възможните последици, да обмисли положителните и отрицателните страни на всеки вариант на поведение, като евентуалното заплащане на глобата, водещо до отказ от правото да обжалва, е резултат от неговото желание да се съгласи с констатираното нарушение и определения размер на глобата.

И, на девето място, **оспорената разпоредба компенсира ограниченията в правната сфера на нарушителя, като създава за него насрещни преимущества.** Заплащането на глобата в намален размер в 14-дневен срок носи съществени монетарни предимства. Въз основа на избора на санкционираното лице да признае вината си и да се откаже от обжалване за него бива създадена привилегия да заплати наложената глоба в по-малък размер. Същевременно за него отпадат и съществени бъдещи разходи, които биха били акумулирани в процеса на обжалване и евентуално осъждане да заплати глобата в пълен размер, като чужди и собствени деловодни разноски и разходи по принудително изпълнение.

За да не бъде санкционирано следващо извършено от субекта нарушение като повторно, трябва да е изтекъл предвиденият в § 1, ал. 2 от допълнителните разпоредби на ЗАНН едногодишен срок от влизането в сила на акт, с който е наложено административно наказание за нарушение от същия вид. Фактът, че наказателното постановление влиза в сила от датата на заплащане на глобата, създава една своеобразна привилегия за нарушителя, тъй като въпросният срок започва да тече по-рано, а не от последния ден на срока за обжалване.

Както се посочи, обжалването е субективно право и следователно вътрешно присъща негова характеристика е възможността титулярят по своя преценка да заяви отказ от него. За разлика от предварителния отказ, срещу допустимостта на отказ от обжалването на един вече постановен акт не съществуват никакви съображения. Оспорената разпоредба обаче не се изчерпва в упражняване на волята на титуляря на правото, а съдържа в себе си както един морален акт – конклюдентното признание на извършеното нарушение, така и споменатите изгоди за нарушителя. Чрез заплащането на намаления размер на глобата нарушителят приема общо отправеното от законодателя предложение, носещо взаимни ползи – както за него, така и за обществото. По този начин оспорената разпоредба се явява по естеството си форма на мълчаливо споразумение в административнонаказателното производство⁵⁷.

С оглед на всичко гореизложено може да се заключи, че предвиденото от чл. 79б, ал. 2 ЗАНН ограничаване на правото на обжалването – по волята на самия титуляр и срещу благоприятни за него правни последици – е надлежно предвидено в закон, преследва конституционно легитимна цел, не накърнява твърдото ядро на правото на защита, не представлява предварителен отказ от право, годно е и е необходимо за

⁵⁷ По-късният момент на постигане на „споразумението“ спрямо това по чл. 58г ЗАНН означава по-малко спестен административен ресурс за държавата и съответно обяснява и по-малкия процент на „отстъпката“ от глобата.

рационализиране на дейността на институциите, защитаващи правовия ред и правата на гражданите, съдържа гаранции за свободно изразяване на волята и съответства на принципа на пропорционалност, поради което твърденията на вносителя, че то е противоконституционно, са неоснователни.

4. Относно твърдяното нарушение на правото на гражданите свободно да избират своята професия и място на работа, евентуално на свободна стопанска инициатива (чл. 48, ал. 3 и чл. 19 от Конституцията)

Вносителят неоснователно смята, че оспорената разпоредба ограничава правото на гражданите свободно да избират професия си или да упражняват стопанска дейност, когато тя е свързана с управлението на моторно превозно средство. Непременно трябва да бъде отчетено, че оспорената разпоредба по никакъв начин не предвижда ограничение на гореспоменатото право. Такъв извод не може да бъде направен нито от буквалния прочит, нито от смисловото тълкуване на разпоредбата, която не визираща моторни превозни средства, а наказанието по нея е свързано с направата на имуществени разходи в намален размер, които не са свързани с избора на професия.

Всъщност и този аргумент изглежда се дължи на допуснатото от вносителя смесение между оспорената разпоредба и възможността по друг закон да е издаден друг административен акт с последици спрямо управлението на моторно превозно средство. Основанието за това обаче не би бил чл. 79б, ал. 2 ЗАНН. По настоящото дело мотивите в цитираното от вносителя Решение № 3 от 23 март 2021 г. по конституционно дело № 11 от 2020 г. са неотносими, тъй като неговият предмет са принудителни административни мерки.

В допълнение трябва да бъде отбелязано, че по делото, поставено на разглеждане пред Административния съд – София-град, принудителна административна мярка е наложена на юридическо лице, докато визираното от вносителя право по чл. 48, ал. 3 е приложимо спрямо граждани.

Що се отнася уредената от нормата окончателност на плащането, следва да се отбележи, че всяка санкция в правото е свързана с определени неблагоприятни последици, настъпващи в правната сфера на санкционирания субект. Чрез тях биват ограничавани част от конституционните права на гражданите – свобода, собственост, свободен избор на професия, репутация. Такъв подход обаче не е противоконституционен, а необходим за функционирането на правото като принудителен нормативен ред. Санкциите са неизменна част от структурата на правните норми, а оттам и на всички отрасли.⁵⁸ Оспорената разпоредба не се отнася до конкретни състави на нарушения и санкции, поради което доводи за непропорционалност на наказанието не могат да бъдат изследвани.

5. Относно твърдяното нарушение на принципа на справедливостта (заложен в преамбюла на Конституцията) и принципа на юридическото равенство на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията)

Принципът на равенството на гражданите води началото си от античната философия, като добива завършен вид във френската Декларация за правата на човека и гражданина от 1789 г. Аристотел първи отчита, че *справедливостта* не е тъждествена на

⁵⁸ По отношение на административното право в доктрината се акцентира, че чрез превъзпитателната и предупредителната функция на административното наказание, заложи в чл. 12 ЗАНН, несъмнено то цели и да принуди нарушителя да претърпи известно увреждане на неговите морални или материални блага. Така: Дерменджиев, Ив., Хрусанов, Д., Костов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 318 – 320.

простото *равенство* – „на всекиго по равно“. Тя изисква да се третираат равните по еднакъв начин, а неравните по неравен, съответен на техните разлики.⁵⁹ В този смисъл един от аспектите на принципа на справедливостта е повеля за формулиране и съотнасяне на конкретни законодателни разпоредби. Еднаквото третиране на лица със значимо различно положение е също толкова противоконституционно, колкото дискриминирането на лица в напълно еднакво положение.

Съвременното разбиране за равенство пред закона преди всичко изключва той да се прилага спрямо една група лица, но да не се прилага спрямо други въз основа на общи признаци. С оспорената разпоредба това формално равенство не се нарушава, защото производството за обжалване на наказателното постановление ще е недопустимо за всички граждани, които са заплатили глобата с отстъпка в срок.

При оспорената разпоредба нееднаквото третиране на гражданите се дължи на оправдани, посочени в разпоредбата, и обективно проверими обстоятелства. От една страна, причина за него е техният личен избор дали да признаят вината си, заплащайки осемдесет на сто от глобата, или да упражнят правото си на обжалване. От друга страна, са налице имуществени предимства за нарушител, отказал се от правото си на жалба. В допълнение следва да се акцентира върху създаването на предпоставки за постигане на наказване на виновните и правораздаване в „разумен срок“ чрез облекчаване на натовареността на държавните и общински органи.

Оспорената разпоредба не засяга нито един от защитените белези, изброени в чл. 6, ал. 2, изр. 2 от Конституцията, а „изключението от общото правило“ се основава единствено на свободната воля на нарушителя, като такъв подход по никакъв начин не е в противоречие с конституционните принципи на справедливост и юридическо равенство на гражданите.

Следва да се отбележи, че ако оспорената ал. 2 на чл. 79б ЗАНН бъде обявена за противоречаща на Конституцията, предходната алинея би загубила функцията си, тъй като тя изрично въвежда изискването нарушителят да не желае да обжалва, за да има право да заплати само осемдесет на сто от размера на наложената глоба. Така би се създавала неоснователната привилегия за нарушители, желаещи да обжалват без основание, да се ползват и от намаление на размера на санкцията. Следователно уважаването на искането не би довело до подобряване на законодателството, а до значително засягане на принципа на справедливост и до противоречива правна уредба.

Вносителят твърди, че въз основа на оспорената разпоредба се заобикаля законоустановеният ред за събиране на публични вземания. Поначало са конституционно оправдани причини за привилигирано събиране на публични вземания, но чл. 79б ЗАНН не въвежда такъв ред. Твърдението на вносителя е неоснователно, тъй като нарушителят доброволно взема решение да заплати глобата, ако не желае да обжалва. Доброволното плащане е стандартен начин за погасяване на публични вземания, при който въобще не се стига до принудително събиране. По съображенията, изложени в т. 3.1., аргументите, черпени от основания за налагане на принудителни административни мерки, които не са предмет на конституционен контрол, не следва да бъдат съобразявани.

⁵⁹ Дачев, Л. История на политическите и правни учения. т. 1, София: СВИДА, 2001, с. 74-76.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид гореизложените съображения изразявам становище, че разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не е в противоречие с Конституцията, и предлагам да оставите искането на вносителя без уважение.

Приложения:

1. Административни наказания в правовата държава: за появата на системата за налагане на санкции за административни нарушения в следвоенна Германия (Administrative Penalties in the Rechtsstaat: On the Emergence of the Ordnungswidrigkeit Sanctioning System in Post-War Germany)
2. Ефективност пред справедливост: Поглед върху системите за отказ от съдебен процес в Европа (Efficiency over justice: Insights into trial waiver systems in Europe)
3. Препоръка № R (87) 18 на Комитета на министрите към държавите членки относно опростяването на наказателното правосъдие (Recommendation No. R (87) 18 of the Committee of Ministers to Member states concerning the simplification of criminal justice)
4. Резолюция (68) 25 относно въвеждане на опростена процедура за наказване на маловажни пътнотранспортни нарушения (Resolution (68) 25 Setting up of a simplified procedure relating to minor road traffic offences)



Administrative



Efficiency over

Penalties in the Recljustice Insights into



recR(87)18.pdf



Res(69)25.pdf

С УВАЖЕНИЕ:

22.10.2025 г.

X

ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

Signed by: Georqi Valentinov Georqiev

Електронен документ, подписан с КЕП. Писмото съдържа интегрирани файлови приложения във формат PDF. Писмото се изпраща на адресата само чрез СЕОС.