

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Галина Тонева и Орлин Колев

по Решение №12/2025 г. по к.д. №7/2025 г.

Подписваме решението с особено мнение, защото според нас оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е противоконституционна.

По силата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН „[в] случаите на 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 жалбата в тази част се прекратява на основание чл.63г“. Това законодателно решение води до неоправдано и непропорционално ограничаване на правото на защита на санкционираното лице поради ограничаване на правото му на достъп до съд (чл. 56 от Конституцията), като противоречи и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН има характеристиката на стимулираща норма. Видно от мотивите на законодателя тя е приета с цел „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“. Въвеждането на норми, установяващи административнонаказателна или наказателна отговорност, същевременно стимулиращи нарушителя да поправи причинените от него вреди и/или да възстанови предишното състояние, не е непознат или инцидентен за законодателя подход. Норми, насочени към стимулиране възстановяването на вредите от престъпление съществуват и в Наказателния кодекс (НК). Разпоредбите на чл. 197, 205, ал.1, 206, ал. 6 НК предвиждат, че ако откраднатата вещ или присвоеното имущество бъдат внесени или заместени до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд, подсъдимият ползва законова привилегия, водеща до смекчаване на наказателната му отговорност по привилегиран състав на престъплението с предвидено по-леко наказание, но това не води до лишаването му от право да обжалва съдебния акт. Това е така, защото обратното би осуетило постигането на целта – своевременно поправяне на вредните последици от

престъплението.

Намираме, че установеното от законодателя решение в оспорената разпоредба, лишавашо санкционираното лице *ex lege* от основно право – правото на достъп до съд – не може да постигне преследваната цел, тъй като средствата са неподходящи. Вместо това въвеждането единствено на привилегията нарушителят да заплати намаления размер на глобата (80 на сто от размера) в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление е напълно достатъчно и не се налага ограничаване на гарантираното конституционно право на защита. Лишаването на гражданите от правото им след заплащане на глобата да обжалват пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга техните права и законни интереси, е конституционно недопустимо дори и когато целта на законодателя е да стимулира плащането и събираемостта на глобите.

Конституцията прогласява правото на защита на гражданите в своя чл.56 и то имплицитно включва в себе си правото им да се обърнат към съд когато са нарушени или застрашени техни права или законни интереси. В практиката си Конституционният съд е имал възможност многократно да разкрие съдържанието на това право. Така в Решение №6/2019 г. по к.д. №6/2019 г. е прието, че „защитата чрез съда е най-пълното и най-ефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Изключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право“. В Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г. се изтъква, че конституционното право на защита „предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред“. Мотивите на Решение №5/2016 г. по к.д. №2/2016 г. подчертават, че липсата на „съдържателен съдебен контрол прави невъзможно да се реализира правото на защита, което на свой ред е несъвместимо с чл. 56 от Конституцията“. (В този смисъл са още и Решение №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г.; Решение №1/2023 г. по к.д. №17/2022 г.; Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г. и др.).

В действащата редакция на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН възможност за обжалване на наказателното постановление е изключена поради извършено плащане на глобата в намален размер. Така нормата въвежда изключение от правилото, че всеки може да

обжалва пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга негови права и законни интереси чрез въвеждане на законова фикция за влизане в сила на наказателното постановление от деня на плащането.

Съдебният контрол е същностен елемент от принципа на правовата държава, което предпоставя изискването достъпът до съд винаги да бъде открит. Този императив означава, че всеки гражданин следва да има осигурена възможност във всички случаи, в които са нарушени или застрашени негови права или законни интереси, да има право на избор дали да отнесе въпроса до съд – т.е. да има избор как да упражни правото си на защита. Вместо това, с оспорената разпоредба всеки гражданин е изправен пред конституционно недопустима алтернатива – да плати глобата в намален размер, без значение дали правомерно му е наложена или да има право на защита.

Това положение противоречи на трайно залегналото в практиката на Конституционния съд разбиране, че „пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. [...] Без осигуряване на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл.56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д.№12/2014 г.).

В същото Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. е изведено и принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен, включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове „и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава“ и то „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел. В конкретния случай

възможността за обжалване на наказателното постановление в частта относно наложената глоба по никакъв начин не би накърнила „висш, признат от Конституцията публичен интерес“, а ограничаването на тази възможност не е съобразена с принципа на съразмерност.

В Решение №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г. изрично е посочено, че „Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Iustitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона“. (в този смисъл и Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.).

С въведеното в оспорения чл. 79б, ал. 2 ЗАНН ограничение се прегражда достъп до съд на санкционираното лице по оспорване на наказателното постановление. Това е така, защото съобразно изричната норма на закона, когато лицето избере да заплати 80% от наложената му глоба, с което търсеният ефект от „ускоряване на събирането на публични държавни вземания“ би бил изпълнен, то наказателното постановление влиза в сила от деня на плащането и с това се прегражда пътя на съдебен контрол върху него. Това законодателно разрешение противоречи на принципното положение, че упражняването на правото на „съдебна защита“ винаги трябва да съществува като възможност. Съображения като „ускоряване на събирането на публичните държавни вземания“ не могат да я изключат при положение, че съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават.

Не споделяме и тезата, че косвената принуда спрямо гражданите чрез налагане на принудителни административни мерки да изберат отказа от обжалване пред съд при плащане на 80% от наложената им глоба може да бъде преодоляна при плащане на пълния размер на глобата. Това дава възможност за административен произвол, водещ до „принуждаване“ на гражданите, желаещи да упражнят правото си на защита пред съд, но същевременно и да се ползват от възможността за отпадане на принудителната административна мярка, да заплащат пълния размер на глобата като

„предварително изпълнение“. В практиката си Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че „[в]сяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.). Обстоятелството, 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.).

Не на последно място намираме, че съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение №3/2011 г. по к.д. №19/2010 г.; (Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г. и др.) тълкуването на разпоредбите на Основния закон, засягащи основните права, следва да се извършва в съответствие с нормите на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). В този контекст е утвърдено разбирането, че „налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, [а] правото на защита по чл. 56 от КРБ, тълкуван в светлината на чл. 6 параграф 1 от КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички случаи, когато се налагат административни глоби на граждани“. Разпоредбата на чл. 6, §1 от Конвенцията изисква достъпът до съд да бъде гарантиран за всяко „наказателно обвинение“, каквото представляват и актовете в областта на административнонаказателната отговорност (Решение №1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.).

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, на основание правото на защита по чл. 56 от Конституцията и на чл.6, §1 КЗПЧОС, всяко лице трябва да има възможност да прецени дали да упражни правото си на защита пред съд във всички случаи, когато се налага административна глоба. В противен случай, какъвто урежда оспорената разпоредба, неоснователно се ограничава обхватът на правото на защита, лицето се лишава от ефективни правни средства за защита, едно от които е достъп до съд и според чл. 47 от Харта на основните права на ЕС.

Независимо от запазеното съществуване на оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН, следва да отбележим, че административнонаказаните по този ред лица запазват правото си на достъп до съд по силата на чл. 6, §1 от КЗПЧОС „който съгласно чл. 5, ал. 4 от основния закон съставлява част от вътрешното право и се

прилага с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Поради това Конвенцията следва да бъде прилагана директно от националните съдии без да бъде опосредена от намесата на Конституционния съд. Тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъдат съобразени с нормите на КЗПЧОС.“ (Решение №3/2011 г. по к.д. №19/2010 г.)

С оглед изложените съображения намираме оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН за противоконституционна, поради което подписваме решението с особено мнение.

съдия Галина Тонева

съдия Орлин Колев