DOI 10.69085/si20262179

ГРАНИЦИ НА ФИСКАЛНО МОТИВИРАНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПО ЗДвП

Мартин Стратев
Студент II курс, Юридически факултет,
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: *Статията отправя поглед към законови разпоредби, целящи да компенсират ниската събираемост на публични вземания – глоби и имуществени санкции по ЗДвП – чрез предвиждането на административна принуда или административни ограничения при неплащане. Разгледана е релевантна конституционна практика. Атакуваните законодателни решения са подведени под стандартите на КЗПЧОС.*

Ключови думи: *основни права, ограничение на основни права, принцип на пропорционалност, Закон за движение по пътищата, публични вземания, глоби, Конституционен съд, Европейска конвенция за правата на човека*

LIMITS ON FISCALLY MOTIVATED ADMINISTRATIVE RESTRICTIONS UNDER THE ROAD TRAFFIC ACT

Martin Stratev
Student, Faculty of law, Plovdiv University[1]

Abstract: *This article examines legal provisions aimed at compensating for the low collection rate of public receivables—fines and property sanctions under the Road Traffic Act – by providing for administrative enforcement or administrative restrictions in the event of nonpayment. Relevant constitutional case law is examined. The challenged legislative decisions are assessed against the standards of the European Convention on Human Rights.*

Key words: fundamental rights, restriction of fundamental rights, principle of proportionality, Road Traffic Act, public claims, fines, Constitutional Court, European Convention on Human Rights

Уводни думи

Темата за основните права и техните ограничения стои на гребена на актуалността от няколко десетилетия и представлява поляризиращ дискусионен въпрос в доктрината и практиката. Юриспруденцията на българските съдилища, на европейските държави, на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и Правото на Европейския съюз в голямата си част имат за предмет точно въпроса какъв е периметърът на свобода на индивида, който държавата не може да прекрачва. Законите не могат да ограничават основни права, без да отговарят на утвърдените за това критерии[2]. Но нерядко нормативни актове надскачат

[1] Разработката е наградена със специалната награда на председателя на журито на Студентска юридическа научна академия 2026 г.

[2] Критериите се извеждат от актовете, предвиждащи основни права, и са формулирани от юрисдикции като Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека, пред които се поставят правни спорове с такъв

пределите на допустимото ограничение, заложено в Основния ни закон и в международните договори.

Настоящата статия анализира законодателни решения, които предвиждат активирането на административна принуда като инструмент за постигане на по-голяма събираемост на публични вземания – глоби и имуществени санкции за нарушения на Закона за движение по пътищата (ЗДвП[3]) и Правилника към него[4] – или обвързват ползването на административни услуги с погасяването на публични задължения. Посочват се съображенията, поради които Конституционният съд (КС) е обявил следните ограничения в основни права за несъответстващи на Конституцията. Това не спира репетативната поява на законови разпоредби, обявени за противоконституционни на едно и също нормативно основание и по силата на идентични аргументи.

По-нататък в труда се извличат полезни изводи чрез анализ на принципно ниво на задължителните за България стандарти, изведени от практиката на ЕСПЧ, които рамкират ограничаването на основни права. Настоящата разработка си поставя за цел допринасяне към правната теория чрез обследване и привличане на внимание към тенденцията законодателят да компенсира неефективността на изпълнението на държавни вземания чрез въвеждането на непропорционални ограничения на основните права на гражданите. В опит да допринесе за развитието и на практическата плоскост на правото, разработката дава предложение за промяна в действащото законодателство.

I. Кратка теоретична постановка на основните права

Основните права се възприемат и служат като основа и мащаб за упражняването на държавната власт[5]. Тяхната реализация придава смисъл и цел на съществуване на правовата държава[6]. Тези права са основни, защото са в Основния закон[7], но и защото са жизненоважни и съществуването на обществото е немислимо без тяхното гарантиране и упражняване. Те представляват субективни права в публичното право и съответно съдържат правно притезание към някого – държавата. За нея от публичните субективни права на гражданите произтичат задължения за зачитане, защита от неправомерни посегателства и създаването на правни и фактически условия за ефективното упражняване на първите.

Всички (конституционни) права присъстват и се упражняват в рамките на общ публичен ред. Те неминуемо „влизат в допир“ с правата на другите правни субекти[8]. Това основно начало налага на правата да бъдат обособени граници. По този начин се успокоява напрежението между индивидуалните и общите интереси[9]. В Основния закон са предвидени права, които не се поддават на ограничения – изброените в чл. 57, ал. 3 КРБ[10]. Останалите могат да търпят ограничение при определени условия. Правило е, че след като основните

предмет. С течение на времето от практиката са изработени различни системи от критерии – тест за пропорционалност, за необходимост в едно демократично общество и прочее.

[3] ДВ, бр. 20 от 1999 г., изм. и доп.

[4] ДВ, бр. 25 от 1996 г., изм. и доп.

[5] Друмева, Е. Конституционно право. 6 прераб. и доп. изд. С.: Сиела 2025, ISBN: 978-954-28-5017-5, с. 670

[6] Решение на КС № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., ДВ, бр. 42/2020, с. 33

[7] Друмева, Е. Цит. съч., с. 669

[8] Пак там, с. 682

[9] Пак там, с. 683

[10] Правата по чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37 КРБ

права са записани в Конституцията, всички ограничения досежно тях трябва да могат да бъдат изведени пак оттам. Съответно ограничаването е допустимо, когато основанието имплицитно или експлицитно присъства в нея. Така законите, предвиждащи ограничения в упражняването на такова право, трябва да се вместят в конституционните „граници на ограничаването", в противен случай биха били противоконституционни[11].

Българската конституционна юрисдикция, като комбинира натрупания практически опит с достиженията в юриспруденцията на европейските национални и международни съдилища, изработва алгоритъм, чрез който установява конституционосъобразността на различни законови ограничения в упражняването на основните права. В II.1 статията обръща специално внимание на т.нар. тест за пропорционалност, отмерващ съвместимостта на една ограничителна мярка с Конституцията.

Международни договори, по които България е страна, паралелно на Конституцията, прогласяват определени основни права, неотделими за всеки човек. Тези актове предвиждат собствени граници на вменените правни възможности. В Европа най-ярък пример е Конвенцията за правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС; ЕКПЧ; Конвенцията). Незачитането на произтичащите от нея права и стандарти от държава-страна по Конвенцията, въпреки предвиденото в нейното вътрешно право, представлява нарушение.

II. Правният проблем

Следва да бъде очертана тезата, която представлява изходна позиция на разсъждение в статията и задава посоката на развитие на аргументацията. Направените по-долу твърдения целят да щрихират причинната връзка, обуславяща разглеждания правен проблем, и не претендират за изчерпателност. Основна за настоящия труд позиция е, че държавата – целенасочено или не, чрез различни действия и бездействия – проявява значителна неефективност в събирането на вземанията си, произтичащи от наложени наказания за нарушения на пътните правила, в осигуряването на пътната безопасност и оттам в дисциплинирането на участниците в пътното движение[12]. Това е обстоятелство от ключово значение за патологичната завишеност на летални инциденти по българските пътища[13]. Това институционално безсилие води до повишаване интензитета на общественото недоволство и в голяма степен ерозира доверието на гражданите в държавните органи и потребността на адресатите на правни норми от правосъобразно поведение.

---

[11] Друмева, Е. Цит. съч., с. 683

[12] Сметна палата на Република България. Одитен доклад № 0300100225 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на контрола, осъществяван от органите на Министерство на вътрешните работи (МВР) и приносът на Фонда за безопасност на движението за повишаване на пътната безопасност", за периода от 01.01.2021 г. до 30.06.2025 г., [онлайн], [последно посетен на 17.07.2026 г.]. Достъпен на интернет адрес: https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/17473/OD_Fond_Bezopasnost_MVR.pdf. Докладът обръща внимание на нецелево, неефективно, неикономично разходване на средствата от Фонда, както и за неадекватност на предприетите от ведомството мерки за превенция и контрол на пътното движение спрямо нуждите на актуалното му състояние. Вторият порок на управлението според одитния орган се дължи на липса на прецизност в анализа на ПТП-та, от което произтича и практическата невъзможност за подходящи коригиращи мерки.

[13] В официалния уебсайт на Европейския съюз, Европейската комисия ежегодно публикува годишни доклади за броя на жертвите на ПТП в ЕС. В периода 2022-2026 г. България е на първо или второ място по брой смъртни случаи на пътя и по брой пътнотранспортни произшествия. На челни места е от поне две десетилетия, като тенденцията остава непоклатима. Доклад на Главна дирекция „Национална полиция" към МВР отчита ръст на броя на ПТП, ранени и загинали от тях до месец май на тази година спрямо миналата.

На този фон в периода 2024 – 2025 г. броят на наложените санкции за нарушения на реда по пътищата експоненциално расте. Обаче събираемостта на наложените чрез фишове или актове глоби и имуществени санкции по реда на ЗДвП е под 50%[14]. Глобата е административно наказание, изразяващо се в заплащане на определена парична сума, което се налага на физическо лице (ФЛ) за извършено от него административно нарушение – чл. 13, ал. 1, б.„б“ вр. чл. 15, ал. 1 вр. чл. 26 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН[15]). С имуществена санкция се наказват юридическите лица (ЮЛ) – чл. 83, ал. 1 ЗАНН. По смисъла на ЗДвП двата вида административни наказания се налагат или с наказателно постановление, основаващо се на акт за установяване на административно нарушение, или с обикновен или електронен фиш. Фишовете имат правните последици на влезли в сила наказателни постановления при наличието на условията по чл. 186, ал. 8 ЗДвП– за обикновените фишове, и по чл. 189, ал. 11 ЗДвП – за електронните фишове.

В българската правна система съществува законоустановен ред за събиране на произтичащите от тях вземания. След като нарушителят не изплати дължимото по наложената му санкция в срока на доброволно изпълнение, МВР автоматично изпраща данни за задължението към Националната агенция за приходите (НАП). По смисъла на чл. 79 ЗАНН вр. чл. 162, ал. 2, т.7 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК[16]) вземанията по наказателни постановления са публични вземания, събираеми по реда на Кодекса. След предявяване от МВР на публичен изпълнител към НАП задължението подлежи на принудително събиране по реда на глава двадесет и пета от ДОПК.

Още от началото на новото хилядолетие законодателят е решил да предприеме мерки, привидно целящи париране на аритметичнопрогресивното нарастване броя на пътните произшествия. Чрез няколко закона за изменение и допълнение в ЗДвП са добавяни разпоредби, предвиждащи неблагоприятни мерки за въздействие върху собствениците, ползвателите или водачите на моторни превозни средства (МПС), които имат дължими глоби или имуществени санкции, наложени за нарушения по ЗДвП и Правилника за прилагането му.

III. Противоконституционни фискално мотивирани административни ограничения и принуда

1. Делата

В тази подточка ще бъдат разгледани три от гореобсъдените законодателни решения, предмет на три дела пред КС, сезиран и упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т.2 КРБ– установяване противоконституционност на закон.

Конституционно дело № 11/2020 г. е образувано по искане на омбудсмана на РБ за установяване на противоконституционност на чл. 171, т.1, б.„д“ и т.2, б.„к“ от ЗДвП, предвиждащи респективно принудителна административна мярка (ПАМ) отнемане на свидетелство за управление на МПС (СУМПС) на водач, който управлява МПС с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане – до заплащане на дължимата глоба,

[14] Параграф. Глобите на пътя растат, но събираемостта остава на критичните 44%. [онлайн], [последно посетен на 18.07.2026 г.]. Достъпен на интернет адрес: https://paragraf.bg/
[15] ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп.
[16] ДВ, бр. 105 от 2005 г., изм. и доп.

както и ПАМ временно спиране от движение на пътно превозно средство (ППС) на собственик, който управлява МПС с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане – до заплащане на дължимата глоба.

В ***Решение на Конституционния съд (РКС) № 3/2021 г[17].*** са изтъкнати редица причини, поради които атакуваните разпоредби нарушават хомогенността и последователността на административноправната уредба, като същевременно влизат в колизия с основни конституционни права и принципи. *Първо*, въведената ПАМ не отговаря на дефиницията на чл. 22 ЗАНН. Според последната ПАМ служи за предотвратяване или преустановяване на административни нарушения, както и за предотвратяване или отстраняване на вредните последици от тях. Чрез тези мерки се цели привеждане поведението на конкретен правен субект в съответствие с предписаното в диспозицията на конкретна норма, за да не възникне административно правонарушение или за да се преустанови осъществяването на такова. От процесните промени в ЗДвП прави впечатление, че законодателят е бил воден от схващането за неизплащането на глоба в срока по чл. 190, ал. 3 ЗДвП като административно нарушение – все пак не е изпълнена диспозицията на правна норма. Но по дефиницията за административно нарушение в чл. 6 ЗАНН за съставомерност се изисква за конкретното нарушение да е предвидена санкция, каквато в чл. 190, ал. 3 ЗДвП не фигурира, следователно неплащането в срок не е административно нарушение. Така в разрез със самото значение на основни институти на принудата в административното право, атакуваните разпоредби въвеждат санкция за неизвършено нарушение, което е в противоречие с чл. 4, ал. 1 КРБ в частта на правната сигурност, изискваща установеност на нарушенията и наказанията.

Второ, прокламираната цел „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“[18] прикрива истинското законодателно намерение да се установи ред, по който държавата да прескочи явно неефективната в определено отношение процедура по ДОПК и чрез противоречиви мерки за въздействие да увеличи събираемостта на вземанията си. Такова заобикаляне на законоустановена процедура, снабдена с механизми за защита на правата на взискателя и длъжника по едно правоотношение, и заменянето ѝ с далеч по-скоростна, но правно негодна, е в ущърб отново на правната сигурност – градиво на правовата държава, в която „всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на ‘сериозни и основателни причини‘, като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението.“[19]

Трето, приложена е формулата за конституционна допустимост – т.нар. тест за пропорционалност – на ограничаване на основни права от РКС № 2/2011, изискваща кумулативното наличие на следните условия:

- Ограничението да *преследва легитимна цел*, която Конституцията предвижда като основание за ограничаване на основните права. Тази цел може да бъде имплицитно или експлицитно заложена;

[17] ДВ, бр. 26/2021

[18] По становище на МС към к.д. № 11/2020 г.; В Мотивите от Законопроекта за изменение и допълнение на ЗДвП със сигнатура 554-01-162 конкретно за процесните ПАМ липсва обосноваване. В началото на мотивите е посочено общо, че целеният ефект на предложения пакет от промени е „подобряване на пътната обстановка в страната, ограничаване и намаляване броя на пътнотранспортните произшествия (ПТП), на загиналите и ранените при пътни инциденти участници в движението“

[19] Решение на КС № 2/2023 г. по к.д. № 1/2022 г., ДВ, бр. 17/2023, с. 22

- Ограничението да е *подходящо*, тоест да е в състояние да послужи за постигане на преследваната цел;
- Ограничението да е *необходимо*, тоест от няколко алтернативи да бъде най-малко обременяващо основното право;
- Ограничението да бъде *балансирано*, тоест да е налице съотношение на равновесие между ползите от постигането на преследваната цел и причинените вреди на конкретно основно право[20].

Съдът намира, че атакуваните мерки ограничават правото на свободно придвижване по чл. 35, ал. 1 КРБ, като мярката, предвиждаща спиране от движение на ППС, засяга и правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и ал. 3. Истинската цел на процесните ПАМ „да принуди длъжниците да платят наложените им по ЗДвП глоби" не е легитимна спрямо ценностите, за защита на които Основният закон допуска ограничения в засегнатите права. Поради това мерките не представляват необходимо[21] и балансирано средство за постигане на конституционно оправдана цел – непропорционално ограничават горепосочените основни права.

Конституционно дело № 7/2023 г. се занимава със сходен казус. Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) отправя искане за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 159, ал. 2 ЗДвП, гласяща, че не се издава СУМПС или негов дубликат, както и отнето свидетелство не се връща до заплащане изцяло на дължимите глоби. ***РКС № 6/2023 г.***[22] разгръща своите разсъждения, стъпвайки на изводите от РКС № 2/2011 г. и РКС № 3/2021 г. Съдът открива „съществени сходства" между обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 171, т. 1, б. „д" ЗДвП и процесната по чл. 159, ал. 2 ЗДвП.

В мотивите на РКС № 6/2023 г. четем, че „законодателят по същество въвежда ограничение в основното право на гражданите на свободно придвижване по територията на страната, придобиващо характера на санкция за водача за несъществуващо административно нарушение, което е в противоречие с принципа на правовата държава." Друга несъвместимост с принципа за правната сигурност[23] произтича от формулировката „до заплащане изцяло на дължимите глоби", от която не става ясно дали диспозицията визира хипотеза, в която дължимостта на глобите е все още в срока за доброволно изпълнение, или вече е започнало производство по принудително изпълнение. Употребената законодателна техника е предпоставка за административен произвол.

В решението Съдът защитава многократно излаганата от него теза, че установяването на алтернативен на вече изградения ред за събиране на глоби, продиктувано от невъзможност за изпълнение на задълженията си по принудително събиране, не може да

[20] Янкулова, Р. Доктрината в практиката на Конституционния съд. Конституционноправен статус на гражданите, С., Сиела 2026, с.59-60 (Yankulova, R. Doktrinata v praktikata na Konstitutsionnia sad. Konstitutsionnopraven status na grazhdanite, S., Siela 2026, s.59-60), вж. и Решение на КС № 2/2011 г. по к.д. № 2/2011 г., ДВ, бр. 32/2011, с. 4

[21] В констатацията на непропорционалността на процесните мерки КС използва думата „подходящо" вместо „необходимо". Но според така очертаното съдържание на критериите на теста за пропорционалност ограничителната мярка се явява подходяща – би могла да способства за заобикаляне на реда на изпълнение, но не е необходима, защото не е най-щадящият основното право правен способ за оптимизиране събираемостта на публичните вземания.

[22] ДВ, бр. 59/2023

[23] Контролният списък за върховенството на правото на Венецианската комисия прогласява предвидимостта на нормативните актове като производно от правната сигурност качество. То повелява разпоредбите да бъдат формулирани с достатъчна точност и яснота, която да позволи на субектите на правото да съобразят своето поведение с него.

бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите[24]. „Този [предвиденият в ДОПК] ред е самостоятелно уреден и ако е недостатъчно ефективен, следва да бъде подобрен чрез изменение на съответния нормативен акт". Такова заобикаляне представлява, по силата на вече изложения логически път, нарушение на фундаменталния принцип на правовата държава във формален смисъл [25]– страда правната сигурност. Нещо повече – въпросната мярка, ограничаваща основно конституционно право, не издържа теста за пропорционалност на КС още по първия пункт. Целта на процесната разпоредба не е легитимна, тоест не съдържа ценност, която Конституцията счита като основание за ограничаване на правото по чл. 35, ал. 1 КРБ. По силата на тези съображения КС заключва, че ограничението по чл. 159, ал. 2 ЗДвП не е необходимо и балансирано правно средство за постигане на конституционно оправдана цел.

Конституционно дело № 15/2025 г. е с предмет разпоредбата на чл. 147, ал. 9а ЗДвП, която омбудсманът на РБ иска да бъде обявена за противоконституционна. Тя предвижда, че преглед за проверка на техническата изправност на ППС се извършва след като се установи, че собственикът, вписаният в свидетелството за регистрация ползвател, както и представящият ППС-то за проверка нямат наложени глоби или имуществени санкции за нарушения на ЗДвП със същото превозно средство, които да произтичат от влезли в сила наказателни постановления, фишове или електронни фишове. ***В РКС № 3/2026 г.***[26] Съдът излага доводи в посока неуместност на обвързването на института на годишните технически прегледи с плащането на санкции по ЗДвП. При излагане на съображенията си за противоконституционност на процесните разпоредби многократно се препраща към Решенията № 2/2011 г., № 3/2021 г., № 6/2023 г. Аргументацията се заключава в следното: институтът на годишните технически прегледи следва да обезпечи безопасността на движението по пътищата и опазването на околната среда, докато ограничението по чл. 147, ал. 9а ЗДвП всъщност няма тази цел, а е предназначено, по вече разяснения механизъм, да повиши събираемостта на публичните вземания по заобиколен начин. Двете цели са несъвместими.

На горепосочената своя практика Съдът основава настоящата си позиция в посока, че в правовата държава е недопустимо законодателят да ограничава основни конституционни права на гражданите с цел да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си[27]. Обръща се внимание и на неколкократно споделяното мнение, че слабостите на изпълнително производство следва да се коригират чрез изменение и допълнение на съответния нормативен акт, а не чрез заобиколен, бърз, компрометиран в самия си замисъл механизъм. Извършеният тест за пропорционалност на ограничението индикира, че целта на процесната разпоредба – изпълнение на наложените по ЗДвП административни наказания чрез ограничаване правото на собственост, а не чрез коригиране реда за събиране на публични вземания – не би могла да бъде легитимна. Основанията, на които Конституцията допуска да бъдат ограничени ощетените от атакуваните разпоредби права по чл. 16, чл. 17, ал. 1 и ал. 3 и чл. 48, ал. 1 КРБ, не съвпадат с целите на наложеното ограничение. По отношение на пропорционалността Съдът стои на позицията, че принудата към изпълнение на парични задължения чрез ограничаването на права не може да бъде пропорционално средство, ако не се пос-

[24] Решение на КС № 3/2021 г..., с. 6
[25] Решение на КС № 3/2020 г..., с. 33
[26] ДВ, бр. 23/2026
[27] Носещ аргумент на РКС 6/2023 г.

тига в рамките на установените правила за събиране на публичните вземания, основани на принципите за законност, обективност, добросъвестност и право на защита. Противното накърнява „правовата държава в материален смисъл“ като „държава на справедливостта“[28] .

2. Някои изводи

Сходните аргументи на Съда в разгледаните решения очертават следните основни позиции. *Първо* и най-общо – държавата не следва да прехвърля собствената си административна неефективност върху гражданите[29]. Невъзможността ѝ да изпълнява задълженията си – особено когато това се дължи на институционални дефицити[30], няма как да бъде легитимно основание за ограничаване на основни за обществения договор права. *Второ,* за събирането на публичните вземания съществува изграден ред в нарочен нормативен акт. Неефективността на процедурата в него следва да се отстрани с неговата оптимизация, а не чрез изменения „на парче“ в различни други закони. Пример за конституционно допустимо ограничение на основни права с фискална цел са т.нар. гаранции за изпълнение на публичните вземания в широк смисъл, предвидени в чл. 264 ДОПК[31]. Те също представляват ограничаване на определено конституционно право – на собственост, като обвързват разпореждането с вещи, когато се изисква нотариална форма на сделката, със заплащането на дължими публични задължения, подлежащи на принудително изпълнение по ДОПК. Ограничението преследва легитимна цел, отговаря на трите критерия за пропорционалност и е разписано в закона, предвиждащ принудителното изпълнение на публични вземания.

IV. Стандарти на КЗПЧОС за допустимост на ограниченията

1. Въведение и общи стандарти

В предходната точка бяха изяснени общите стандарти на КС за допустимост на ограниченията в основните права на гражданите. Следва да бъде отправен поглед към критериите по Конвенцията в това отношение, както и към критериите по ограничаване на конкретно основно право, предвидено в нея. Такъв обзор е най-малкото силно препоръчителен с оглед обвързващата България правна уредба в лицето на КЗПЧОС и практиката по нея, които оказват непреодолимо и забележимо влияние върху българската правна уредба и правораздаване в областта на основните права. ЕКПЧ е международен договор, изготвен в рамките на Съвета на Европа – международна организация, създадена след Втората световна война. Конвенцията влиза в сила през 1953 г. Към днешна дата е ратифицирана от 46 държави. КЗПЧОС е част от мрежа от международни договори за правата на човека, прилагани на глобално или регионално ниво, някои от които са Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и др[32].

---

[28] Решение на КС № 3/2020 г...., с. 33

[29] Решение на КС № 3/2026 г., с. 3

[30] Вж. II.1

[31] Пенов, С. Финансово право. Обща част. Учебен курс. 2 прераб. и доп. изд., С.,Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ 2025, с.285 (Penov, S. Finansovo pravo. Obshta chast. Ucheben kurs. 2 prerab. i dop. izd., S.,Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“ 2025, s.285)

[32] Харис и колектив, Право на Европейската конвенция за правата на човека. Прев. Ил. Петрова, С., Сиела 2015, с.5 (Haris i kolektiv, Pravo na Evropeyskata konventsia za pravata na choveka. Prev. Il. Petrova, S., Siela 2015, s.5)

Механизмите ѝ на прилагане се активират от междудържавни и индивидуални жалби, сезиращи за нарушение на Конвенцията от държава – страна по нея. Юрисдикция по ЕКПЧ има създаденият по силата на нейните текстове ЕСПЧ. Съдът решава дали жалбата трябва да бъде допусната за разглеждане по същество. Ако бъде допусната, Съдът се произнася с решение, което е задължително по международното право относно това дали е извършено нарушение на Конвенцията. Изпълнението на решенията на Съда от страните се контролира от Комитета на министрите към Съвета на Европа, който се състои от представители на правителствата на всички държави членки[33]. По КЗПЧОС критериите за ограничаване на правата, които се поддават на рестрикция – тези, които не са абсолютни, са формулирани в разпоредбите на конкретните права[34]. Изискванията възлизат на следните 3– ограничението да е предвидено в законов нормативен акт; да преследва някоя от легитимните цели, изброени в разпоредбата, прогласяваща основното право; да е необходимо в едно демократично общество[35].

По отношение на ограничаването на конкретно основно право от Конвенциятаq практиката на ЕСПЧ извежда освен основните три и допълнителни специфични критерии за допустимост, на които всяка ограничителна мярка трябва да отговаря. За практическо онагледяване рамките на ограниченията е удачно да бъде разгледана практиката на Съда, очертаваща стандартите при ограничаването на правото на свободно придвижване по чл. 2 от Протокол №4 към ЕКПЧ. Този избор произтича от факта, че вече разгледаните противоконституционни разпоредби са ощетявали именно правото на свободно придвижване, като същите са били част от корпуса на закон, регулиращ *движението* по пътищата.

2. Делата, формулиращи стандартите за ограничаване правото на свободно придвижване по Конвенцията

В решението си по делото ***Ринер с/у България*** [36] Съдът се произнася по съобразността на наложена на жалбоподателката забрана да напуска страната – продължила над 9 години и на основание дължим акциз в особено големи размери – с правото на ЕКПЧ, като формулира и препотвърждава вече излагани свои позиции, чрез които са посочени противоправните качества у едно ограничение на правото на свободно придвижване. На първо място, в §121 и §128 Съдът обръща внимание на *продължителния и автоматичен характер* на ограничителната мярка, наложена от националните власти. При препотвърждаването на забраната не са вземани предвид индивидуалните обстоятелства по делото – конкретни обстоятелства, водещи от обоснован извод, че ще се избегне плащане; продължителност на мярката; действия на органите по изпълнение. Годишните „потвърждавания" са били просто информационни бележки, удостоверяващи, че жалбоподателката не е платила (§127). По смисъла на Конвенцията вътрешните власти са длъжни да изследват всички релевантни обстоятелства, преди да наложат ограничение на основно право[37] (§124), вклю-

[33] Пак там, с. 7

[34] Вж. чл. 8 – 11 ЕКПЧ

[35] U. Koruts, R., Maksymovych, O., Shtykun. 'Legal Grounds for Restrictions of Human Rights in the European Court of Human Rights Case-Law'. 20214 (12) Access to Justice in Eastern Europe. [онлайн], [последно посетен на 28.07.2026 г.]. Достъпен на интернет адрес: https://doi.org/10.33327/AJEE-18-4.4-n000089

[36] Решение по делото „Ринер срещу България" от 23 май 2006 г., жалба № 46343/99

[37] Вж. Гочев срещу България, жалба № 34383/03, §§50-57; Khlyustov v. Russia, жалба № 28975/05, §84

чително и това на свободно придвижване. На този фон в §124-125 Съдът обсъжда *бездействието на данъчните власти за събиране на полагащото им се вземане*. Това обстоятелство навежда на заключението, че преди рестрикцията на правото на придвижване държавата далеч не е изчерпала други, по-щадящи основното право способи за обезпечаване. По този начин държавата е „прехвърляла административната си неефективност" за изпълнение на собствените ѝ задължения върху длъжника. Нещо друго– продължителна, автоматична, непропорционална ограничителна мярка следва да се третира като de facto наказание за невъзможност да се плати – §123. По тези съображения забраната за излизане от страната не е счетена за „необходима в едно демократично общество", бидейки непропорционална на преследваната цел – §130.

В решението по делото ***Khlyustov v. Russia***[38] критиката на Съда отново е насочена към забрана за напускане на страната, наложена от съдебен изпълнител, образувал дело за принудително изпълнение на частни задължения на жалбоподателя. Специално внимание е обърнато на *автоматизма* на процесната мярка като несъвместимо качество на едно ограничение с правото по чл. 2 от Протокол 4 към Конвенцията. Актовете, обективиращи забраните, не са били мотивирани – не са съдържали информация дали ограничението е необходимо поради недобросъвестно поведение на г-н Хлюстов, или поради други причини; не са посочени твърдения как точно въпросната мярка ще допринесе за удовлетворяване на взискателите и т.н. (§95 – 98). Мярката е *автоматично* налагана единствено поради неплащане на задълженията, което според Съда е недопустимо – §99. Въпреки че, забраната за напускане е имала своето законово основание и е преследвала легитимна цел, тя е била непропорционална, поради което, без да е необходима в едно демократично общество, е призната за нарушаваща правото на свободно придвижване, разписано в Конвенцията – §102.

В решението по делото ***Гочев с/у България***[39] акцентът отново е поставен на *автоматизма* на ограниченията върху правото на свободно придвижване на жалбоподателя. Макар да е имала законово основание и легитимна цел, забраната за напускане на страната е наложена на г-н Гочев без първоначална оценка за пропорционалност и без последващ регулярен административен или съдебен контрол по същество (§53 – 54). Разсъжденията на Съда стигат до заключението, че властите трябва да осигуряват съответствието на налаганите от тях ограничителни мерки със стандартите на Конвенцията през целия времеви обхват – §57. По делото ***Luordo v. Italy***[40] на жалбоподателя е наложена над 14-годишна забрана за напускане на страната поради проточилото се производство по личен банкрут на същия (§11 – 56). В период от 12 години, поради независещи от дебитора причини, назначеният от съда синдик неуспешно прави опити да осребри наличното имущество и така да удовлетвори кредиторите (§16 – 49).

Европейският съд по правата на човека намира, че *продължителната мярка*[41], предвидена в закона като автоматично задействаща се при започване на производство по банкрут, не е оправдана в стремежа си да защити кредиторите на жалбоподателя, тъй като поради своя *автоматизъм* не взема предвид релевантни обстоятелства, например факта, че действията на последния по никакъв начин не са възпрепятствали протичащия съдебен

[38] Решение по делото „Khlyustov v. Russia" от 11 юли 2013 г., жалба № 28975/05
[39] Решение по делото „Гочев срещу България" от 26 ноември 2009 г., жалба № 34383/03
[40] Решение по делото „Luordo v. Italy" от 17 юли 2003 г., жалба № 32190/96
[41] Вж. Ринер, горецитирано, §121

процес. Заради законовата уредба съдът в Италия не е изследвал пропорционалността и оправдаността на ограничителната мярка нито от момента на нейното налагане, нито периодично в течение на производството. Такова позитивно задължение на вътрешните власти се вменява по смисъла на чл. 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ[42].

3. Приложими изводи за българското право

Въпреки че, цитираната практика засяга ограничаване на правото на свободно придвижване в аспекта напускане на територията на държава, а гореразгледаните разпоредби по ЗДвП практически затрудняват до степен на ограничаване придвижването вътре в територията на страната, изведените стандарти по ЕКПЧ са напълно приложими, mutatis mutandis. Това е така, защото макар правото на свободно придвижване да има различни измерения и това да е отразено с уреждането му в два параграфа – касаещи придвижване в страната и от една държава в друга – автоматизмът и прекомерната продължителност, необосноваността и налагането на наказание за несъществуващо нарушение като качества на една ограничителна мярка и в двете хипотези биха довели до несъвместимост с разпоредбата на чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията. При съпоставка на разпоредбите от ЗДвП с изведените стандарти ясно проличава несъответствие. По първия критерий – ограничението да е предвидено в закон – българските мерки са допустими. Повелята на останалите два обаче е нарушена. Първенстващ недостатък е липсата на легитимна цел на гореобсъдените мерки спрямо основния закон и спрямо Конвенцията. Стремежът за установяване на заобиколен път за събиране на публични вземания не фигурира като основание в параграф 3 на чл. 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, където са посочени ценностите, годни да обосноват правосъобразни ограничения.

Ограниченията и принудата от разпоредбите на ЗДвП не са необходими в едно демократично общество поради няколко съображения. Първо, автоматизмът, посочен от ЕСПЧ като несъвместим с демократичното общество, е присъщ и за трите разпоредби, разгледани по-горе. Същите предвиждат ПАМ или административни ограничения единствено на основание наличие на дължими глоби или имуществени санкции. Липсата на оперативна самостоятелност у решаващия орган за преценка на всички обстоятелства при налагане на ограничението – обществена опасност на адресата, брой и естество на предишни нарушения по ЗДвП, както и други факти и обстоятелства от значение – не дава възможност за индивидуализиране на принудата. Второ, поради невъзможността последната да се осъразмери с всеки уникален случай, тя се превръща в de facto наказание за неизвършено нарушение. Трето, ефективността на ограничението, идващо от дълбочината на засягане на правото – невъзможността за придвижване с личен автомобил в днешно време е равнозначно на лишаване от редица перспективи и реализацията на базови потребности и права – предпоставя бездействие на публичния изпълнител в процеса по принудително изпълнение, тъй като той ще разчита на непропорционалността на ограничението за събиране на вземането.

[42] Вж. Ринер, горецитирано, §124; Гочев, горецитирано, §50; Решение по делото Földes and Földesné Hajlik v. Hungary от 31 октомври 2006 г., жалба №41463/02, §35

V. Заключителни думи и предложение de lege ferenda

От честата им употреба, стандартите на Конституцията на Република България и Европейската конвенция за правата на човека относно ограниченията на основни права са кристализирали до ясни, конкретни и предвидими правни критерии, които на две основания поставят граници на фискално мотивираните административни ограничения и принуда. По въпроса съществува обвързваща ни богата европейска практика и многотомна аналитична литература по нея. Решенията, с които гореразгледаните разпоредби са обявени за противоконституционни, съдържат достатъчно абстрактни формули и критерии, които са задължителни с конституционна сила. И все пак тенденцията в ЗДвП да се приемат разпоредби, които се обявяват за противоконституционни по силата на дублиращи се аргументи, се запазва. Проблемът е системен и подходът към неговото решаване, за да има успех, също следва да бъде такъв. Има нужда от повече целенасоченост и ефективност в администрирането на движението по пътищата – разходването на бюджети, изследване на пътна обстановка и причини за ПТП-та. Желанието за създаване на алтернативен път на принудителното изпълнение индикира слабост в процедурата. Съответно следва нормативната ѝ уредба да бъде оптимизирана.

Затова следва, *на първо място*, в чл. 190 ЗДвП да бъде предвиден 7-дневен срок, в който публичният взискател – най-често МВР – да предявява вземането си за принудително изпълнение към НАП. Незачитане на така предвидения срок следва да бъде скрепено със санкция. *Второ*, електронният обмен на данни между ведомствата също е актуално проблематичен. Процесът по предаването на информация относно влизането в сила на изпълнителното основание на вземанията, извършени плащания и погасяването на задължението не е на ниво, което да позволява бързо и ефективно протичане на изпълнителното производство и оттам на изпълнение на наложеното наказание. *Трето*, би било полезно да се мисли в посока установяване на разпоредба, обобщаваща горепосочения опит на юрисдикциите по основните права на човека. Това може да се реализира чрез поместване в ЗАНН на обща забрана неплащането в срока за доброволно изпълнение на глоба или имуществена санкция, установена с влязъл в сила акт, да бъде основание за отказ, спиране или забавяне на административни услуги, както и за непропорционално ограничаване на право.