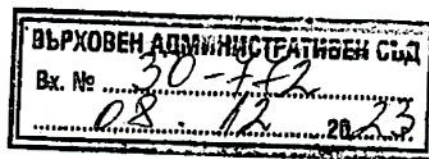


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



**ДО**  
**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА**  
**СЪДИИТЕ ОТ**  
**НАКАЗАТЕЛНА КОЛЕГИЯ НА**  
**ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД И**  
**ОТ ПЪРВА И ВТОРА КОЛЕГИИ НА**  
**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ИСКАНЕ**

**ОТ**

**председателя на Върховния касационен съд и председателя на**  
**Върховния административен съд**

*Относно:* Приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховен административен съд по следните въпроси:

**„1. Каква е формата на изпълнителното деяние на нарушението по чл. 638, ал. 4 от Кодекса на застраховането?**

**2. Как се съотнася нормата на ал. 4 на чл. 638 от Кодекса на Застраховането (КЗ) към ал. 1 на същия член? Налице ли са два отделни състава на различни административни нарушения,**

или става въпрос за едно и също нарушение, като способите за установяване на едното от тях (това по чл. 638, ал. 4 КЗ) са по-различни?

**3. Когато няколко пъти с едно или с различни технически средства е установено/заснето управление на моторно превозно средство (МПС), за което няма сключен и действащ застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, дали се касае за едно и също нарушение, или са налице няколко отделни такива, чиито брой отговаря на броя на заснеманията, и съответно какъв следва да е периодът от време между отделните заснемания?“**

**Правно основание:** чл. 125 и чл. 126, т. 2, във връзка с чл. 124, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

### **УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Във връзка с постъпили във Върховния административен съд сигнали се установи наличие на противоречиво тълкуване и прилагане на санкционните разпоредби на чл. 638 от КЗ, които визират състави на административни нарушения, за които се налагат наказания „глоба“ или „имуществена санкция“ посредством издаване на електронни фишове от съответните областни дирекции на Министерството на вътрешните работи (ОД на МВР) по изложените по-горе въпроси.

Съгласно разпоредбата на чл. 647, ал. 3 от КЗ, когато с автоматизирано техническо средство или система е установено и заснето управление на МПС, за което няма сключен и действащ застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“ на

автомобилистите, се издава електронен фиш в отсъствието на контролен орган и на нарушител при условията и по реда, предвидени в Закона за движение по пътищата (ЗДвП). Електронният фиш се изпраща на собственика на МПС с препоръчано писмо с обратна разписка. Собственикът е длъжен в 14 – дневен срок от получаването му да заплати глобата или имуществена санкция по чл. 638, ал. 4 и ал. 6 от КЗ.

Съгласно разпоредбата на чл. 638, ал. 4 от КЗ – „Когато с автоматизирано техническо средство или система е установено управление на моторно превозно средство, за което няма сключен и действащ застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“ на автомобилистите, на собственика на моторното превозно средство се налага глобата или имуществената санкция по ал. 1“.

От своя страна, санкционната разпоредба на чл. 638, ал. 1 от КЗ предвижда, че на лице по чл. 483, ал. 1, т. 1, което не изпълни задължението си да сключи задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, се налага с глоба от 250 лв. за физическо лице или имуществена санкция от 2000 лв. - за юридическо лице или едноличен търговец.

За налагане на наказанията по цитираната разпоредба от страна на областните дирекции на МВР се издават бланкови електронни фишове серия Г, в които като описание на нарушението е посочено, че на определена дата, в определен час и на определен участък от път е установено и заснето управление на МПС, за което собственикът не е сключил застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“. Посочва се отделно собственикът, на когото е регистрирано съответното МПС, като в електронния фиш като правно основание за налагане на съответното административно наказание се посочва: за извършено нарушение на чл. 483, ал. 1, т. 1 от КЗ вр. с чл.

638, ал. 4 вр. с чл. 638, ал. 1, т. 1 или т. 2 вр. с чл. 461, т. 1 от КЗ.

Така формулирани текстовете на разпоредбите от КЗ, визиращи различните административнонаказателни състави, и начинът, по който нарушенията са описани в издаваните електронни фишове, пораждат спор относно състава на административните нарушения и кой е нарушителят в конкретния случай.

Споровете се пораждат главно от неясната формулировка на разпоредбата на чл. 638, ал. 4 от КЗ – дали с нея е въведен различен административнонаказателен състав за извършено нарушение по чл. 638, ал. 1, при което заснемането на движещото се моторно превозно средство (МПС) с техническо средство е просто способ за установяване на нарушението, или се касае за съвсем различен административнонаказателен състав, за който може да се предположи, че изпълнителното деяние е именно управлението на МПС без сключен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“.

При наличието на посочената по-горе формулировка в издадените електронни фишове се пораждат споровете и относно признаците от обективна страна от състава на нарушението – дали това е *управлението* на МПС, за което не е сключен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, или липсата на сключване на такъв договор за конкретното МПС, което се движи по пътната мрежа.

Според **първото становище**, съдебните състави приемат, че електронните фишове за налагане на глоби и имуществени санкции по чл. 638, ал. 4 от КЗ са редовни от формална страна, описан е точно съставът на нарушението, нарушител е собственикът на МПС, за което не е налице сключен и действащ застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“.

**В този смисъл са следните съдебни актове, постановени от**

### **административните съдилища:**

- Решение № 2467 от 20.12.2022 г., постановено по КАНД № 1775/2022 г. по описа на Административен съд – Пловдив;
- Решение № 266 от 11.11.2022 г., постановено по КАНД № 222/2022 г. по описа на Административен съд – Стара Загора;
- Решение № 2430 от 12.04.2021 г., постановено по КАНД № 685/2021 г. по описа на Административен съд София – град;
- Решение № 114 от 10.04.2020 г., постановено по КАНД № 40/2020 г. по описа на Административен съд – Добрич;
- Решение № 246 от 14.06.2021 г., постановено по КАНД № 204/2021 г. по описа на Административен съд – Стара Загора;
- Решение № 175 от 15.11.2021 г., постановено по КАНД № 150/2021 г. по описа на Административен съд – Сливен;
- Решение № 1331 от 21.09.2020 г., постановено по КАНД № 1661/2020 г. по описа на Административен съд – Варна;
- Решение № 370 от 02.03.2020 г., постановено по КАНД № 3363/2019 г. по описа на Административен съд – Варна;
- Решение от 07.08.2020 г., постановено по КАНД № 177/2020 г. по описа на Административен съд – Русе;
- Решение № 84 от 07.07.2020 г., постановено по КАНД № 56/2020 г. по описа на Административен съд – Ямбол.

Според **другото становище**, в издадените електронни фишове за нарушения по чл. 638, ал. 4 от КЗ не се съдържа описание на нарушението, липсва конкретизация на изпълнителното деяние и фактическото описание на нарушението, не е ясно дали се касае за нарушение по чл. 638, ал. 1 от КЗ, установено по реда, указан в чл. 638, ал. 4 от КЗ, или за отделен вид нарушение.

**В този смисъл са следните съдебни актове, постановени от**

**административните съдилища:**

- Решение № 7736 от 20.12.2021 г., постановено по КАНД № 9116/2021 г. по описа на АССГ;
- Решение № 7803 от 21.12.2021 г., постановено по КАНД № 8765/2021 г. по описа на АССГ;
- Решение № 1068 от 21.02.2022 г., постановено по КАНД № 8892/2021 г. по описа на АССГ;
- Решение № 3280 от 26.06.2020 г., постановено по КАНД № 1956/2020 г. по описа на АССГ
- Решение № 2043 от 25.03.2022 г., постановено по КАНД № 789/2022 г. по описа на АССГ
- Решение № 2634 от 20.04.2021 г., постановено по КАНД № 12016/2020 г. по описа на АССГ
- Решение № 2941 от 03.05.2022 г., постановено по КАНД № 10114/2021 г. по описа на АССГ
- Решение № 2465 от 14.04.2022 г., постановено по КАНД № 1450/2022 г. по описа на АССГ
- Решение № 1013 от 13.10.2021 г., постановено по КАНД № 556/2021 г. по описа на Административен съд – София област;
- Решение № 1179 от 12.08.2020 г., постановено по КАНД № 1372/2020 г. по описа на Административен съд – Варна;
- Решение от 13.07.2020 г., постановено по КАНД №149/2020 г. по описа на Административен съд – Русе;
- Решение № 37 от 28.02.2020 г., постановено по КАНД № 17/2020 г. по описа на Административен съд – Ямбол;
- Решение № 185 от 13.10.2020 г., постановено по КАНД № 10164/2020 г. по описа на Административен съд – Велико Търново.

Наред с това, налице е още един проблем, пряко зависим от

отговора въпросите за формата на изпълнителното деяние на нарушението по чл. 638, ал. 4 от КЗ и за съотнасянето на нормата на ал. 4 на чл. 638 от към ал. 1 на същия член, т.е. дали са налице два отделни състава на различни административни нарушения или става въпрос за едно и също нарушение, като способите за установяване на това по чл. 638, ал. 4 КЗ са по-различни.

В случаите, когато едно МПС, за което не е сключен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, се управлява по републиканската пътна мрежа и в рамките на един кратък отрязък от време (от няколко часа до няколко поредни дни) същото е заснето при движение от едно или няколко автоматизирани технически средства, за всяко отделно заснемане на собственика са издадени съответния брой електронни фишове за извършени отделни нарушения по чл. 638, ал. 4 от КЗ.

От законната формулировка не може да се изведе ясен еднопосочен извод дали в конкретния случай става въпрос за едно единствено административно нарушение, чиято форма на изпълнителното деяние е *бездействието* (несключване на договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“), което нарушение се явява един вид продължено такова, или се отнася за извършване на отделни, еднотипни нарушения, всяко от които е *управление* на МПС без сключване на договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“.

По отношение на възраженията в жалбите на наказаните лица за наличие на продължавано административно нарушение, в съдебната практика на административните съдилища са се оформили две противоречиви становища:

**Една част от съдебните състави** приемат, че в ЗАНН липсват административнонаказателни норми, уреждащи института, както на

„продължавано административно нарушение“, така и на „продълженото административно нарушение“. Единствено в наказателното право са уредени институтите на „продължавано престъпление“ – когато две или повече деяния, които осъществяват поотделно един или различни състави на едно и също престъпление, са извършени през непродължителни периоди от време, при една и съща обстановка и при еднородност на вината, при което последващите се явяват от обективна страна и субективна страна продължение на предшестващите, и на „продължено престъпление“ – когато се осъществява само с едно деяние, изразяващо се в бездействие или в съвкупност от действие и бездействие, при което субектът осъществява непрекъснатото състава на престъплението през определен период от време, като създава по този начин едно трайно престъпно състояние, което продължава до неговото прекратяване (чл. 26 НК). Не е допустимо по аналогия да се запълва съществуващата липса на изрична наказателна или административно – наказателна норма с общия дух на закона, с обичая или с нормите на справедливостта. Обратното ще е нормотворчество по повод прилагането на закона, което би противоречало както на принципа на законоустановеност на престъплението, респективно нарушението и неговата наказуемост, съдържащ се в чл. 5, ал. 3 от Конституцията на Република България и чл. 2, ал. 1 и чл. 9, ал. 1 от НК, така и на изричната забрана да се въвежда наказателна отговорност по пътя на тълкуването на закона, установена от чл. 46, ал. 3 от Закона за нормативните актове. В административнонаказателното производство се прилагат правилата на НК и НПК, но това става само за определени неуредени случаи, изрично посочени в чл. 11 и чл. 84 от ЗАНН.

**В този смисъл са съдебни актове, постановени от административните съдилища:**

- Решение № 583 от 03.05.2022 г., постановено по КАНД №



264/2022 г. по описа на Административен съд – Бургас;

- Решение № 957 от 22.07.2022 г., постановено по КАНД № 922/2022 г. по описа на Административен съд – Бургас;
- Решение № 1792 от 16.11.2021 г., постановено по КАНД № 1917/2021 г. по описа на Административен съд – Бургас;
- Решение № 1126 от 18.10.2022 г., постановено по КАНД № 1569/2022 г. по описа на Административен съд - Бургас.

**Друга част от съдебните състави** приемат възможността в административнонаказателния процес да намира приложение института на продължаваното престъпление. В мотивите на посочените съдебни актове се застъпва следното:

„Що се отнася до възражението за двукратно ангажиране на административнонаказателната отговорност на жалбоподателя за едно и също нарушение съдът счита следното: Касае се за движение в едно и също населено място с разлика от по-малко от час. В този случай обсъждането на въпроса за това дали нарушението следва да се възприеме като едно, продължавано такова, следва да се извърши по второто висящо производство предвид обстоятелството, че електронният фиш, предмет на настоящото дело е издаден първи, видно от номера му. По тази причина същият следва да бъде потвърден, а копие от съдебния акт следва да бъде изпратен служебно на съдебния състав по НАХД № 541/2022 год. за сведение.“

„Що се касае за възражението, че процесното нарушение е продължавано и извършителят е санкциониран два пъти за него, то по принцип е правилно. Действително за едно нарушение може да бъде наложено само едно наказание. В случая на 16.08.2020 год. в рамките на седем минути, т.е. при едно управление на МПС, е установена липсата на задължителната застраховка за процесния автомобил. Първия път с

процесния електронен фиш – в 10:48 часа и втори път, с наказателното постановление № 20-0769-003429/16.09.2020 год. – в 10:55 часа. Това възражение обаче намира приложение при второто наказване – това по наказателното постановление, защото именно то се явява повторно за едно и също нарушение. Наказването на процесния електронен фиш се явява първо, поради което не се явява незаконосъобразно на това основание.”

**В тази връзка са следните съдебни актове, постановени от административни съдилища:**

- Решение № 519 от 21.04.2022 г., постановено по КАНД № 544/2022 г. по описа на Административен съд – Бургас;
- Решение № 1688 от 04.11.2021 г., постановено по КАНД № 2155/2021 г. по описа на Административен съд – Бургас;
- Решение № 139 от 09.04.2021 г., постановено по КАНД № 86/2021 г. по описа на Административен съд – Стара Загора.

Поставените в настоящото предложение въпроси касаят правораздавателна дейност на районните и административните съдилища, които разглеждат дела с предмет оспорване на електронни фишове за налагане на административно наказание за извършено нарушение по чл. 638, ал. 4 от Закона за застраховането.

Издадените електронни фишове, с които се налага глоба за нарушението по чл. 638, ал. 4 от ЗК, подлежат на обжалване пред съответния районен съд – чл. 59 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). ЗАНН дефинира общо административното нарушение, административното наказание, урежда общи административно наказателни разпоредби, както и производството по установяване на административните нарушения, налагане и изпълнение на административните наказания. В глава трета, раздел пети от ЗАНН е

уредена процедурата за съдебен контрол на електронните фишове, която включва и преценка за правилното приложение на материалния закон при ангажиране на административно наказателната отговорност на дадено лице. Решенията на районните съдилища, постановени по реда на чл. 63 от ЗАНН, подлежат на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.

Въпреки че не се касае в тесния смисъл до противоречива практика по тълкуване и прилагане на ЗАНН, трябва да се съобрази, че процедурата по съдебен контрол на електронните фишове, включително тези за нарушения по чл. 638, ал. 4 от КЗ, е уредена в ЗАНН и включва проверка за правилното приложение на материалния закон.

При така изложените обстоятелства считаме, че са налице предпоставките по чл.124, ал.3 от ЗСВ за приемане на съвместно тълкувателно постановление.

Отчитайки факта, че постановените в искането въпроси касаят всички магистрати от системата на административните съдилища, както и магистратите от районните съдилища, които правораздават по административно-наказателни дела, намираме, че искането за приемане на тълкувателно постановление следва да бъде отправено до Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд в съответствие с разпоредбата на чл. 124, ал. 3.

По изложените съображения и на основание чл. 125, във връзка с чл. 124, ал. 3 от ЗСВ Ви сезираме със следното

#### **ИСКАНЕ:**

Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния

административен съд да приемат съвместно тълкувателно постановление по следните въпроси:

**„1. Каква е формата на изпълнителното деяние на нарушението по чл. 638, ал. 4 от Кодекса на застраховането?**

**2. Как се съотнася нормата на ал. 4 на чл. 638 от Кодекса на Застраховането (КЗ) към ал. 1 на същия член? Налице ли са два отделни състава на различни административни нарушения, или става въпрос за едно и също нарушение, като способите за установяване на едното от тях (това по чл. 638, ал. 4 КЗ) са по-различни?**

**3. Когато няколко пъти с едно или с различни технически средства е установено/заснето управление на моторно превозно средство (МПС), за което няма сключен и действащ застрахователен договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, дали се касае за едно и също нарушение, или са налице няколко отделни такива, чиито брой отговаря на броя на заснеманията, и съответно какъв следва да е периодът от време между отделните заснемания?“**

**Галина Захарова**  
**Председател на Върховния**  
**касационен съд**

**Георги Чолаков**  
**Председател на Върховния**  
**административен съд**