



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 тълкувателно постановление от
общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния
касационен съд и от Първа и Втора колегии на Върховния
административен съд по следните въпроси:

„Налице ли е забрана по смисъла на чл. 39 ал. 4 от Закона
за административните нарушения и наказания (ЗАНН) за издаване
на електронен фиш в случаите, когато закон предвижда наказание
до 50 лева? В случай че е налице подобна забрана, приложима ли е
последната при издаване на електронен фиш по чл. 189, ал. 4 от
Закона за движение по пътищата (ЗДвП)?“

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

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

По повод предложение от Божидар Кърпачев, съдия в Районен съд

Пловдив, се установи наличие на противоречива практика по тълкуването и прилагането разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) по отношение издаването на електронен фиш за налагане на глоба в размер до 50 лева.

Съгласно чл. 39, ал. 4 от ЗАНН (ред. ДВ, бр. 10 от 2011 г.), за случаи на административни нарушения, установени и заснети с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат глоби в размер над необжалваемия минимум по ал. 2, за което се издава електронен фиш.

Съгласно чл. 39, ал. 2 (Нова - ДВ, бр. 28 от 1983 г., изм., бр. 59 от 1992 г., бр. 110 от 1996 г., бр. 11 от 1998 г., бр. 25 от 2002 г.) за маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата.

В практиката на административните съдилища са се оформили две становища:

Според първото становище чл. 39, ал. 4 от ЗАНН не препятства издаването на електронен фиш за налагане на глоба до 50 лева. Аргументите на съдебните състави, възприемащи това разбиране, могат да бъдат обобщени по следния начин:

Разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН предвижда, че за случаи на

административни нарушения, установени и заснети с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат глоби в размер над необжалваемия минимум по ал. 2, за което се издава електронен фиш.

Необжалваем минимум в текста на ал. 2 на чл. 39 от ЗАНН няма.

Разпоредбата на чл. 39, ал. 2 урежда ред за налагането на глоби на местонарушението при маловажни случаи, когато нарушението е установено в присъствието на контролен орган. Предвидена е възможност за налагане на глоба от 10 до 50 лв. с фиш, който няма нищо общо с електронния фиш, която глоба, независимо от определения размер в диапазона от 10 до 50 лв., става необжалваема, но само в случаите, когато нарушителят се съгласи да плати глобата. Тоест, за да настъпи необжалваемост е предвидено условие да липсва спор и да се постигне съгласие между нарушител и контролен орган, независимо от размера на определената глоба в хипотезата на маловажен случай. Но необжалваем минимум в смисъл на невъзможност по принцип да се оспорва определен размер санкция няма. А точно това означава изразът "необжалваем минимум".

От друга страна, необжалваемостта, по смисъла на чл. 39, ал. 2 от ЗАНН, след като бъде постигната, води до приключване на административнонаказателното производство, защото с издаването на фиш се постига ефекта на влязло в сила наказателно постановление. Моментът на настъпване на необжалваемост в процедурата по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН изключва възможността за последващо издаване на какъвто и да е акт за установеното вече и санкционирано с фиш нарушение. В този смисъл разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН е нонсенс, защото понятие "необжалваем" в ал. 2, към която препраща тази алинея няма.

Трудно може да се разбере смисълът на нормата на ал. 4 и в

частност - какво се има предвид под "необжалваем минимум" - глобите от 10 лв. или до 50 лв. и защо да са необжалваем минимум, като всъщност никъде никой не изключва възможността да се оспорва и този размер административно наказание, а само е предвиден допълнителен облекчен ред за налагането им.

Отговор дава текстът на чл. 59, ал. 3 от ЗАНН в редакцията му обн, ДВ, бр. 10 от 2011 г., приета по същото време, в което е създадена разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, , според който не подлежат на обжалване наказателните постановления и електронните фишове, с които е наложена глоба в размер до 10 лева включително, постановено е в полза на държавата отнемане на вещи на стойност до 10 лева включително или е присъдено обезщетение за причинени вреди на същата стойност, освен ако в специален закон е предвидено друго. Тогава и, ако следвайки семантичното тълкуване на думата "необжалваем", като нещо неподлежащо на обжалване, очевидно е, че става въпрос за необжалваем минимум в размер на 10 лв. и при наличието на тази разпоредба при едно систематично и историческо тълкуване на ЗАНН, изводът е, че с чл. 39, ал. 4 от ЗАНН е въведено ограничение за издаване на електронен фиш за глоби до 10 лв.

В исторически план, към момента на приемане на разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН (ДВ, бр. 10 от 2011 г.), освен че е действала разпоредбата на чл. 59, ал. 3 от ЗАНН, са приети и разпоредбите на чл. 189, ал. 4 и ал. 13 от ЗДвП, като според ал. 13 не подлежат на обжалване наказателни постановления и електронни фишове, с които е наложена глоба до 50 лв. включително. Същата е обявена за противоконституционна от КС на РБ - бр. 20 от 2012 г., но съдейки по нейното съдържание, изводът е, че необжалваем минимум според законодателя всъщност са глобите до 50 лв., до какъвто размер могат да се санкционират маловажните нарушения по реда на чл. 39, ал. 2 от ЗАНН с фиш. Това обаче не води до

извод, че поради разписаното в чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, с електронен фиш не могат да се налагат глоби до 50 лв., най-малкото защото и според приетата едновременно с тази норма противоконституционна разпоредба на чл. 189, ал. 13 от ЗДвП, не се изключва тази възможност, а напротив, изрично се споменава и издаването на електронни фишове, с които е наложена глоба до 50 лв. Тоест, законодателят не е изключвал никога тази възможност. Впрочем, и с разпоредбата на чл. 59, ал. 3 от ЗАНН, действаща към онзи момент, не се изключва възможността за издаване на електронни фишове под 50 лв., вкл. и за глоби в размер на 10 лв.

Така, независимо че чл. 189, ал. 4 от ЗДвП, който въвежда института на електронния фиш едновременно с приемането на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, приемането в същото време и едновременно с това и на чл. 189, ал. 13 от ЗДвП изключва възможността разпоредбата на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН да се тълкува в смисъл, че издаването на електронен фиш да не е предвидено за нарушения, за които глобата е до 50 лв.

Обратното не може да се заключи и при прочита на чл. 85а от ЗАНН, според който, доколкото в този закон няма особени правила за административнонаказателния процес при нарушения, установени с техническо средство или система съгласно чл. 39, ал. 4, се прилагат разпоредбите на Закона за движението по пътищата. Впрочем, тази разпоредба е приета също едновременно с разглежданите по-горе разпоредби и също трябва да се тълкува едновременно с тях. На практика, чл. 85а от ЗАНН е ненужна, защото с нея се препраща към специален закон при липсата на правила в общия закон, което и по правило според Закона за нормативните актове е така. А и налична е обратната разпоредба в ЗДвП: според чл. 189, ал. 14 (предишна ал. 6) за неуредените в този закон случаи по съставянето на актовете, издаването и обжалването на наказателните постановления и фишове и по изпълнението на наложените наказания се прилагат разпоредбите на Закона за административните

нарушения и наказания. Във всеки случай, няма как ЗАНН, в частта си относно електронните фишове, да се счита за специален закон спрямо ЗДвП, а в останалите си части обратно, да е общ закон по отношение на ЗДвП.

Това, че чл. 39, ал. 2 във връзка с ал. 4 от ЗАНН не въвежда ограничение в размера на глобите, налагани с електронен фиш следва, и от обстоятелството, че разпоредбата на ал. 2 включва хипотезите на маловажен случай, без да препраща към друга норма и друг закон, поради което очевидно се имат предвид маловажните случаи по смисъла на чл. 28 от ЗАНН, а ЗДвП има съвсем отделно легално определение за маловажно нарушение в § 6, т. 32 от ДР.

Единственото императивно въведено ограничение за санкциониране на нарушения, заснети с автоматизирано техническо средство или система, с електронен фиш е в случаите, когато за нарушението е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки (чл. 189, ал. 4 ЗДвП).

В контекста на последното, становището, че с електронен фиш не може да се налагат глоби до 50 лв., води като резултат провеждането на производството по издаване на акт за установяване на административно нарушение и наказателно постановление по отношение на нарушения, наказуеми с глоба до 50 лв., т.е. по-леки такива, на фона на предвидения изрично такъв ред в ЗДвП по отношение на по-тежко наказуемите с предвидени наказания лишаване от право да се управлява моторно превозно средство (МПС). Нелогично и противно на правната логика е, по-усложненият ред да се прилага за по-леките нарушения, след като изрично този ред е предвиден за по-тежките.

В този смисъл са следните съдебни актове:

- Решение № 95 от 15.02.2022 г. по КАНД № 1173/2021 г. на

Административен съд – Хасково;

- Решение № 25 от 10.02.2022 г. по КАНД № 155/2021 г. на I състав на Административен съд – Ямбол;

- Решение № 12 от 21.01.2022 г. по КАНД № 482/2021 г. на I състав на Административен съд Стара Загора;

- Решение № 693 от 30.09.2021 г. по КАНД № 835/2021 г. на X състав на Административен съд – Пазарджик;

- Решение № 46 от 14.03.2022 г. по КАНД № 358/2021 г. на Административен съд – Кюстендил;

- Решение № 93 от 04.03.2022 г. по КАНД № 698/2021 г. на III състав на Административен съд – Враца;

- Решение № 6 от 28.02.2022 г. по КАНД № 108/2021 г. на Административен съд – Силистра;

- Решение № 12 от 22.02.2022 г. по КАНД № 183/2021 г. на Административен съд – Ловеч;

- Решение № 129 от 07.02.2022 г. по КАНД № 40/2022 г. на XIX състав на Административен съд – Бургас;

- Решение № 10 от 03.02.2022 г. по КАНД № 243/2021 г. на Административен съд – Видин;

- Решение № 1655 от 10.12.2021 г. по КАНД № 1943/2021 г. на XXI състав на Административен съд – Варна;

- Решение № 276 от 08.11.2021 г. по КАНД № 269/2021 г. на V състав на Административен съд – Русе;

- Решение № 139 от 11.10.2021 г. по КАНД № 114/2021 г. на Административен съд – Габрово;

- Решение № 2195/24.11.2022 г., постановено по КАНД № 2269/2022 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XXII състав;
Решение № 713/20.04.2022 г., постановено по КАНД № 384/2022 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XXIII състав;

- Решение № 404/10.03.2022 г., постановено по КАНД № 3246/2021 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XX състав;

- Решение № 382/09.03.2022 г., постановено по КАНД № 3244/2021 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XXVI състав.

Според второто становище чл. 39, ал. 4 от ЗАНН препяства издаване на електронен фиш за налагане на глоба до 50 лева. Аргументите на съдебните състави, възприемащи тази теза, могат да бъдат обобщени по следния начин:

Съобразно чл. 189, ал. 4 от ЗДвП, при нарушение, установено и заснето с автоматизирано техническо средство или система, за което не е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, се издава електронен фиш в отсъствието на контролен орган и на нарушител за налагане на глоба в размер, определен за съответното нарушение. Електронният фиш съдържа данни за: териториалната структура на Министерството на вътрешните работи, на чиято територия е установено нарушението, мястото, датата, точния час на извършване на нарушението, регистрационния номер на моторното превозно средство, собственика, на когото е регистрирано превозното средство, описание на нарушението, нарушените разпоредби, размера на глобата, срока, сметката, начините за доброволното ѝ заплащане. Образецът на електронния фиш се утвърждава от министъра на вътрешните работи.

Според § 1, т. 1 от ДР на ЗАНН, "Електронен фиш" е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства или системи.

В чл. 39, ал. 2 от ЗАНН е установеното правило, според което, за

маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата, а според чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, за случаи на административни нарушения, установени и заснети с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат глоби в размер над необжалваемия минимум по ал. 2, за което се издава електронен фиш.

Отбелязва се, че правилото, установено в цитирания чл. 39, ал. 4 от ЗАНН е ясно, конкретно и небудещо никакво съмнение относно неговото приложение. Когато е извършено административно нарушение, независимо какво е то по вид, което е установено и заснето с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, ако това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат, чрез издаването на електронен фиш, административно наказание от вида "глоба", само когато размера на това наказание е над петдесет лева. При положение, че глобата е в размер на 10 до 50 лева, административното наказание се налага по реда на чл. 39, ал. 2 от ЗАНН. Правната норма, повече от очевидно не държи сметка дали размера на наказанието глоба от петдесет (или по-малко) лева е еднозначно, нормативно установен като конкретна сума (например в чл. 182, ал. 2, т. 2 от ЗДвП) или пък този размер е определен от овластения контролен орган, след преценка и

квалифициране на случая, като "маловажен".

Електронният фиш и фишът по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН са несъмнено различни по правното си естество и последици документи, които обективират различни волеизявления.

Според легалните определения на § 6, т. 62 от ДР на ЗДвП и § 1, т. 1 от ДР на ЗАНН, "Електронен фиш" е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства или системи. Това електронно волеизявление, подлежи на обжалване, независимо от вида и размера на наложеното с него административно наказание.

Фишът по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН не е електронно волеизявление. Този документ, за разлика от електронния фиш, за да породи целените със съставянето му правни последици, трябва да съдържа две волеизявления. Първото представлява писмено обективирано изявление на овластения контролен орган, удостоверено със саморъчния му подпис, относно неговите констатациите за самоличността на нарушителя, мястото и времето на нарушението, извода му за нарушените материални правила за поведение и разпореждането му за налагане на административно наказание глоба в размер от 10 до 50 лева. Второто, също писмено обективирано и удостоверено със саморъчен подпис волеизявление, е това на нарушителя, с което той акцептира фактическите констатации на контролния орган относно извършеното административно нарушение, приема правната квалификация на деянието и безусловно се съгласява да заплати размера на наложената глоба. Ето това, второ волеизявление, съдържащо се във фиша по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН, придава статуса на "необжалваемост" на наложеното с него наказание, а не обявяването на разпоредбата на чл. 189, ал. 13 от ЗДвП за противоконституционна. Казано с други думи,

съгласявайки се да заплати наложената му глоба, нарушителят извършва отказ от обжалване на административното наказание, като този доброволно извършен акт, има за последица незабавно влизане в сила на фиша по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН и превръщането му в годно изпълнително основание, поради което в текста на закона е указано, че той се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение.

Аргумент за това, че правилото на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН не се прилага в случаите по чл. 189, ал. 4 от ЗДвП поради това, че първо посочената норма е обща, а последно посочената е специална, не може да бъде споделен като основателен. Достатъчно в тази насока е да се съобрази, че и двете разпоредби са приети с един и същ нормативен акт - ЗИД на ЗДвП (обн. ДВ, бр. 10 от 1.02.2011 г.). Нормата на чл. 189, ал. 4 от ЗДвП е приета с § 8 от ЗИД на ЗДвП (обн. ДВ, бр. 10 от 1.02.2011 г.), а тази на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, с § 10 от ПЗР на ЗИД на ЗДвП (обн. ДВ, бр. 10 от 1.02.2011 г.). Ясно е при това положение, че ако законодателят е искал да изключи прилагането на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН в хипотезите по чл. 189, ал. 4 от ЗДвП, то той несъмнено би указал това. В случая такова указание липсва.

За пълнота на изложението, следва да се добави, че указанието на чл. 39, ал. 4 от ЗАНН за това, че с електронен фиш може да бъде налагано наказание глоба само над необжалваемия минимум по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН, не предполага никакви съмнения относно неговото приложение. Действително, минимумът на глобата, предвиден в чл. 39, ал. 2 от ЗАНН е 10,00лв., но "необжалваемия" минимум на глобата по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН е 50,00лв. Тоест, когато с фиш по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН, който е подписан от нарушителя, е наложено наказание глоба в размер до 50, 00лв. включително, това административно наказание не подлежи на обжалване. В този смисъл, законодателят е посочил в чл. 39, ал. 4 от ЗАНН, не "...над минимума по чл. 39, ал. 2....", а "над необжалваемия минимум по чл. 32,

ал. 2 ...".

В този смисъл са следните съдебни актове:

- Решение № **2084** от 17.11.2022 г., постановено по КАНД № 1984/2022 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XIX състав;
- Решение № **62** от 14.01.2022 г., постановено по КАНД № 2896/2021 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XIX състав;
- Решение № **2549** от 20.12.2021 г., постановено по КАНД № 2732/2021 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XXIV състав;
- Решение № **239** от 04.02.2021 г., постановено по КАНД № 2561/2020 г. по описа на Административен съд - Пловдив, XXI състав;
- Решение № **2429** от 09.12.2021 г. по КАНД № 2292/2021 г. на XXI състав на Административен съд – Пловдив;
- Решение № **1324** от 25.06.2021 г. по КАНД № 1418/2021 г. на Административен съд – Пловдив;
- Решение № **1831** от 21.10.2020 г. по КАНД № 1789/2020 г. на XXIII състав на Административен съд – Пловдив;
- Решение № **986** от 14.05.2021 г. по КАНД № 668/2021 г. на XXIV състав на Административен съд – Пловдив;
- Решение № **88** от 21.02.2023 г. по а. н. д. № 11/2023 г. на Административен съд – Пазарджик;
- Решение № **69** от 07.02.2022 г. по КАНД № 1316/2021 г. на XI състав на Административен съд – Пазарджик.

Поставените в настоящото предложение въпроси касаят правораздавателна дейност на районните и административните съдилища, които разглеждат дела с предмет оспорване на електронен фиш за налагане на глоба в размер на 50 лв. или по-малко за нарушение, установено с автоматизирано техническо средство или система.

Издадените електронни фишове, с които се налага глоба за

нарушение, установено с автоматизирано техническо средство или система, 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.

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 поставеният в искането въпрос касае 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 решение следва да бъде отправено до Общото събрание на съдиите от наказателната колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд в съответствие с разпоредбата на чл.124, ал. 3 във връзка с ал.1, т.1 от ЗСВ.

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

И С К А Н Е :

Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд да приеме тълкувателно постановление по следните въпроси:

„Налице ли е забрана по смисъла на чл. 39 ал. 4 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) за издаване на електронен фиш в случаите, когато закон предвижда наказание до 50 лева? В случай че е налице подобна забрана, приложима ли е последната при издаване на електронен фиш по чл. 189, ал. 4 от Закона за движение по пътищата (ЗДвП)?“

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД**

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**