

---

---

## СТАТИИ

---

---

### **ФИШЪТ ЗА НАЛАГАНЕ НА ГЛОБА ПО ЗАКОНА ЗА ДВИЖЕНИЕТО ПО ПЪТИЩАТА И НАКАЗАТЕЛНОТО ОБВИНЕНИЕ ПО ЧЛ. 6, § 1 ОТ КОНВЕНЦИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

*Радослава Йорганова\**

Налагането на наказание глоба с фиш е познато на българското право още от приемането на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Съгласно чл. 39 ЗАНН за административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер, предвиден в съответния закон. Тази форма на санкциониране е възможна при наказването на безспорните административни нарушения. Когато нарушителят оспорва констатациите на наказващия орган, административнонаказателното производство се развива по общия ред, предвиден в ЗАНН.

Доколкото общата процедура по установяване и наказване на извършено административно нарушение е двуфазна (съставяне на акт за установяване на административно нарушение, който констатира извършването му, и издаване на наказателно постановление, с което се налага административно наказание), законодателят, особено при санкциониране на масови пътни нарушения, търси механизми за по-бързо и ефективно реализиране на отговорността на участниците в движението по пътищата и за опростяване на процедурата по установяването и наказването им.

В Закона за движението по пътищата (ЗДвП) съществуват три вида фишове, с които се налагат глоби при нарушаване на съответни правила от закона.

---

\* Съдия в Районния съд – Ихтиман, доктор по право.

В принципен план производството по установяване и наказване на извършени нарушения по ЗДвП чрез фиш се отклонява от общите правила за административно наказване. По своята същност фишът представлява *своеобразен властнически акт с установителни и санкционни функции. Той се приравнява едновременно към акт за установяване на административно нарушение и наказателно постановление, но само по отношение на правното му действие – не и по форма, съдържание, реквизити и процедура по издаване*. Затова и при санкционирането чрез фиш по изключение длъжностното лице, установяващо нарушението, се явява едновременно и наказващ орган.<sup>1</sup>

### **1. Фишът по чл. 186, ал. 1 от Закона за движението по пътищата**

Съгласно чл. 186, ал. 1 ЗДвП за административни нарушения, които са установени в момента на извършването им и за които не е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, на мястото на нарушението с фиш може да бъде наложена глоба или в минималния размер, или в размера, посочен в административнонаказателната разпоредба за съответното нарушение. Издаденият за наложената глоба фиш трябва да съдържа данни: за самоличността на служителя, наложил глобата; за самоличността на нарушителя; за мястото и времето на нарушението; за моторното превозно средство, с което е извършено нарушението; за нарушените разпоредби, за размера на глобата, за срока, сметката и начините за доброволното ѝ заплащане. Фишът се подписва от служителя, наложил глобата, и от нарушителя, когато е съгласен да плати глобата.

Тази форма на санкциониране съответства на общата разпоредба на чл. 39 ЗАНН и се прилага за безспорните нарушения на правилата за движението по пътищата, а в случай че нарушителят оспорва констатациите на наказващия орган, административнонаказателното производство се развива по общия ред, като се съставя акт за установяване на административно нарушение. Това правило е регламентирано и в чл. 186, ал. 2 ЗДвП.

---

<sup>1</sup> Вж. Тълкувателно решение № 1/26.02.2014 г. по т. д. № 1/2013 г. на Върховния административен съд.

## **2. Фишът по чл. 186, ал. 3 от Закона за движението по пътищата**

В чл. 186, ал. 3 ЗДвП е предвидено, че фиш за неправилно паркирано моторно превозно средство може да се издаде и в отсъствие на нарушителя. В този случай фишът се издава на собственика на моторното превозно средство, на което се закрепва уведомление. В него се посочват мястото и времето на нарушението, моторното превозно средство, с което е извършено нарушението, нарушените разпоредби, размерът на глобата, срокът, сметката или мястото за доброволното ѝ заплащане.

За разлика от фиша по чл. 186, ал. 1 ЗДвП в случая налагането на глоба не се отнася до безспорно административно нарушение. Към момента на съставянето на фиша нарушителят не е известен, така че не би могъл да възрази срещу констатациите на контролния орган. Законодателят си служи с презумпцията, че нарушител е собственикът на превозното средство, с което е извършено нарушението. Освен това е предвидено фингирано връчване – закрепването на уведомлението към моторното превозно средство се приравнява на надлежното връчване на фиша.

## **3. Електронният фиш по чл. 189, ал. 4 от Закона за движението по пътищата**

Санкционирането чрез електронен фиш бе въведено през 2011 г. (ДВ, бр. 10/2011 г.) с промените в ЗАНН и ЗДвП, когато се създаде изцяло нов и непознат за правната ни система ред за налагане на административно наказание – с акт, различен от познатите дотогава наказателно постановление, квитанция и фиш.

Според разпоредбата на чл. 189, ал. 4 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 и начините за доброволното ѝ заплащане.

Легалната дефиниция на понятието „електронен фиш“ се съдържа в § 1 ДР ЗАНН, възпроизведена е и в § 6, т. 63 ДР ЗДвП. Съгласно тези разпоредби електронният 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. От дефиницията на понятието може да се направи изводът, че електронният фиш е властнически акт с установителни и санкционни функции – чрез него едновременно се установява от фактическа страна извършване на деяние, което съставлява нарушение на съответните правила, и се разпорежда имуществено засягане на интереси на гражданина заради неговото противоправно поведение – с възпитателна и предупредителна цел.

В този смисъл в качеството си на властнически акт, издаван от органите на администрацията, електронният фиш подобно на наказателното постановление поражда за адресата си определени санкционни последици, а дейността по издаването му по своето предметно съдържание е юрисдикционна (правораздавателна) дейност, доколкото се установява факт на извършено административно нарушение и се налага предвидената в закона санкция.

Предвид все по-широкото използване на наказването чрез фиш за извършени нарушения на правилата за движението по пътищата възниква въпросът дали това производство представлява наказателно обвинение по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).<sup>2</sup> Този въпрос е от съществено значение особено по отношение на фиша за неправилно паркиране по чл. 186, ал. 3 ЗДвП, при който не е предвиден процесуален ред за защита на наказаното лице.

Термините „наказателно обвинение“ и „наказателно производство“ в чл. 6 и 7 от Конвенцията следва да се анализират в контекста на принципите, утвърдени в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Нито Конвенцията, нито Съдът препращат към значението, което придава съответното национално законодателство на понятието. В практиката си ЕСПЧ мно-

---

<sup>2</sup> Съгласно чл. 6, § 1 КЗПЧОС всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и непристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

гократно и последователно е подчертавал, че определянето на правната природа на нарушенията по усмотрение на договарящите държави би довело до резултати, несъвместими със същността и целите на Конвенцията. Възможността нарушенията да се дефинират съобразно националното законодателство като административни, дисциплинарни, данъчни, „смесени“ вместо като наказателни, а извършителите да се преследват по приложимия в съответните държави ред би подчинила действието на фундаменталните изисквания на чл. 6 КЗПЧОС на суверенната воля на държавите. Затова и независимо от подхода на отделните държави ЕСПЧ осъществява собствена проверка дали процедурите имат наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Основните критерии за преценка дали едно производство е наказателно по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията са известни като тест *Енгел* и включват преценка на следните обстоятелства:

- 1) квалификация на деянието по националното право;
- 2) характер и естество на нарушението;
- 3) вид и тежест на предвиденото наказание („суровост на възможното наказание“).

Тези критерии са дефинирани по делото *Engel and Others v Netherlands*. Понастоящем въпросните критерии са стабилно утвърден в практиката на ЕСПЧ алгоритъм за проверка и неотклонно се изследват при определянето на наказателния характер на обвинението по всяко конкретно дело.<sup>3</sup>

Първият критерий – квалификацията на деянието по националното право, е формален. Както бе посочено, този критерий не е решаващ за квалифицирането на производството като наказателно обвинение по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. Във всички случаи, когато според националното право обвинението е наказателно, не е необходимо да бъде извършвана проверка по останалите два критерия и производството следва да отговаря на изискванията на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Възможно е обаче производството да не е квалифицирано като наказателно в националното законодателство, но да попада в сферата на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. Това е така, когато обвинението отговаря на останалите критерии.

Вторият критерий – характерът и естеството на нарушението, се основава на защитените обществени отношения, обект

<sup>3</sup> Вж. Право на Европейската конвенция за правата на човека. С.: Сиела, 2015, с. 1160 и сл.

на нарушението. Според ЕСПЧ при определянето на същността на нарушението трябва да се изследва кръгът от адресати на съответната разпоредба. Водещ белег на наказателното обвинение е насочеността на правната норма към неограничен кръг адресати, а не към група със специален статут.

Третият критерий – видът и тежестта на предвиденото от съответната приложима норма наказание, предполага проверка за наличието на сходство с наказанията за престъпления. Затова и ако е предвидено наказание лишаване от свобода, обвинението има наказателен характер.<sup>4</sup> Според този критерий наказателно обвинение има и при санкции, подлежащи на вписване в регистрите за съдимост. Водеща обаче е преценката не относно размера и вида на наказанието, а дали целта на наложеното наказание е обезщетяване, или наказване.

За приложимостта на чл. 6, § 1 КЗПЧОС е достатъчно и само един от разглежданите признаци да отговаря на характеристиките на наказателното обвинение. Това не означава, че подобни случаи трябва да бъдат квалифицирани като „наказателни“ от националното законодателство, а че в производствата по тези случаи трябва да се гарантира същото ниво на защита.<sup>5</sup>

Следвайки критериите *Енгел*, ЕСПЧ многократно е окачествявал като наказателни процедури и такива нарушения, които според вътрешното право на съответната държава са били квалифицирани другояче – като административни, дисциплинарни, данъчни нарушения и т.н.

Що се отнася до българското позитивно право, само легалното определение за административно нарушение, залегнало в чл. 6 ЗАНН, не е достатъчно, за да обуслови генерален извод за класифициране на всяко административно нарушение като наказателно обвинение по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. Конкретната преценка на характера на административнонаказателното производство е в правомощията на съответния решаващ съдебен състав, който суверенно преценява във всеки отделен случай да-

---

<sup>4</sup> Затова и ако е предвидено наказание глоба, но при неплащането ѝ е възможна замяна с лишаване от свобода, обвинението е наказателно по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

<sup>5</sup> **Макбрайд, Д.** Правата на човека и наказателният процес. Практиката на Европейския съд по правата на човека. Council of Europe Publishing, 2009, с. 10.

ли съгласно критериите *Енгел* съответното обвинение е наказателно по естеството си.<sup>6</sup>

Едновременно с това обаче е несъмнено, че по отношение на допуснати нарушения на ЗДВП наложените наказания имат възпиращи и наказателни, а не обезщетителни цели, поради което и производството е от наказателен характер, което означава, че отговаря на критериите на чл. 6 КЗПЧОС<sup>7</sup> за наказателно обвинение.

Това становище е застъпено и от Конституционния съд на Република България<sup>8</sup>, съгласно който разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство и принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика. Въпреки спецификите на административното наказание „глоба“ в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, които са свързани с осъждане на дееца за извършено престъпление, с органа, който я налага, с минималния ѝ размер и с определянето ѝ, все пак последиците и на едните, и на другите са сходни, защото и в двата случая представляват разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на

---

<sup>6</sup> Така в решението по делото *Курдов и Иванов срещу България* (жалба № 16137/04) ЕСПЧ е приел, че деянието на единия от жалбоподателите, който е наказан за извършено нарушение на Наредба № 15 от 4 декември 1981 г. на Министерството на вътрешните работи за пожарната безопасност при извършване на огнени работи, разкрива типични елементи на дисциплинарно, а не на наказателно нарушение с оглед на специфичния кръг на адресатите на нормата в разглеждания случай – ръководителите на ведомства и стопански организации, задължени да предприемат необходимите мерки за спазване на противопожарните изисквания, поради което не отговаря на втория критерий *Енгел*. Относно третия от критериите *Енгел* – суровостта на възможното наказание, Съдът е отбелязал, че макар предвидената санкция глоба (от 5 до 200 лева) да е вид наказание, регламентирано и при наказателните производства в много държави, все пак същинската наказателна санкция си остава лишаването от свобода, каквото наказание не е могло да бъде наложено на жалбоподателя в рамките на воденото срещу него административно производство. Към момента на деянието максималният размер на глобата по Закона за противопожарната охрана не е надвишавал равностойността на 3,07 американски долара, а неплащането на тази глоба не води до замяна на наложената санкция с лишаване от свобода. Поради това ЕСПЧ е заключил, че в разглеждания случай суровостта на възможното наказание не обосновава наказателен характер на проведеното спрямо жалбоподателя административно производство.

<sup>7</sup> Вж. Решение на ЕСПЧ от 5.10.2017 г. по делото *Варадинов срещу България*.

<sup>8</sup> Вж. Решение № 1/01.03.2012 г. на Конституционния съд по к. д. № 10/2011 г.

гражданина за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят. Това означава, че повечето от производствата по налагане на административни наказания са наказателни по своето естество.

Въпросът за наличието на наказателно обвинение по отношение на фиша по чл. 186, ал. 2 ЗДвП не е от съществено значение, доколкото в този случай отсъства спор относно обективната и субективната страна на деянието и размера на санкцията, т.е. не са приложими стандартите на чл. 6 КЗПЧОС.

По отношение на останалите два вида фиша по ЗДвП (за неправилно паркиране и електронния фиш) обаче при преценката на критериите *Енсел* е видно, че те представляват наказателно обвинение по смисъла на Конвенцията. Макар размерът на предвидената глоба обичайно да е незначителен, с оглед на допълнителните неблагоприятни последици, които може да понесе наказаното лице, включително налагане на принудителна административна мярка „временно отнемане на свидетелство за управление на МПС“ и „временно спиране от движение на МПС“, които са предвидени при неплащане на наложени глоби, санкционирането чрез фиш несъмнено представлява наказателно обвинение по смисъла на КЗПЧОС. В този случай достъпът до съд е елемент от правото на съд и следва да бъде гарантиран, както по отношение на всяко едно наказателно обвинение.

Всяко нарушение на правилата за движението по пътищата, каквото е и неправилното паркиране на пътно превозно средство, има характеристики, които са специфични за престъпление: има общо приложение, прилага се за всички участници в движението на пътя и води до санкция от възпиращ и наказателен характер. ЕСПЧ не се интересува от „относителната липса на сериозност на евентуалното наказание“ (нисък размер глоба в сравнение с лишаване от свобода), защото вторият критерий от теста *Енсел* ясно е изпълнен. Така нарушение, което е свързано с ниска по размер глоба като единствено възможно наказание и което няма да се отрази на съдебното минало на обвиняемия, може да попадне в критериите на чл. 6 КЗПЧОС, ако е „наказателно“ по своя „характер“, особено когато може да се стигне до отнемане на свидетелство за управление на МПС.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Lauko v Slovakia* 1998-VI; 33 EHRR 994. *Malige v France* 1998-VII; 28 EHRR 578.



И докато за оспорването на електронния фиш съществуват ясно посочени в закона правила – както в ЗДвП, така и в ЗАНН, за фиша за неправилно паркиране по чл. 186, ал. 3 ЗДвП отсъства процесуален ред за защита на наказаното лице. Нещо повече – съгласно чл. 186, ал. 7 ЗДвП издаден фиш, по който глобата не е платена доброволно в седемдневен срок от датата на издаването му, се смята за влязло в сила наказателно постановление и се изпраща на публичния изпълнител за събиране.

Съдебната практика приема, че съществува ред, по който гражданите биха могли да защитят правата си. Ако се изхожда от правилото на чл. 186, ал. 2 ЗДвП във вр. с чл. 39, ал. 3 ЗАНН<sup>10</sup>, то и „неприсъственият фиш“ може да бъде оспорен пред органа, съставил фиша. Това означава, че при направено възражение в седемдневния срок за доброволното плащане на фиша той не влиза в сила, респ. не поражда каквито и да е правни последици по отношение на неговия адресат. Обратно, за издателя на фиша то създава задължение или да състави акт за установяване на административно нарушение, или да откаже да състави такъв акт, като прекрати административнонаказателното производство.<sup>11</sup>

Считам, че отсъствието на специални процесуални правила за оспорването на фиша за неправилно паркиране представлява пряко нарушение на КЗПЧОС и е предпоставка за административен произвол. Съображенията за бързо и ефективно санкциониране на неправилно паркиралите граждани не бива да водят до стесняване на обхвата на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. След като фишът за неправилно паркиране по чл. 186, ал. 3 ЗДвП представлява наказателно обвинение по смисъла на чл. 6 КЗПЧОС, нужно е да бъде предвиден изричен процесуален ред за оспорване на този акт, така че да бъдат гарантирани правото на защита и достъпът до съд на гражданите, когато са нарушени техни права и законни интереси. В противен случай съществува реална опасност България за пореден път да бъде осъдена за допуснатото нарушение на КЗПЧОС.

---

<sup>10</sup> Както е посочено и в чл. 39, ал. 3 ЗАНН, ако нарушителят оспори нарушението или откаже да плати глобата, за нарушението се съставя акт за установяване на административно нарушение.

<sup>11</sup> Определение № 11542/11.09.2020 г. по адм. д. № 8246/2020 г. на Върховния административен съд.