

**ОСНОВАНИЕТО ЗА ВЪЗОБНОВЯВАНЕ НА
АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИТЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО
ЧЛ. 70, Б. „Г” ОТ ЗАНН И ПРИНЦИПА „NON BIS IN IDEM“**

Ас. д-р Изабела Чакърова-Димитрова

**THE GROUNDS FOR RESUMPTION OF THE ADMINISTRATIVE PENAL
PROCEEDINGS IN ACCORDANCE WITH ART. 70, LETTER “D” OF THE LAW
FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES AND SANCTIONS AND
THE “NON BIS IN IDEM” PRINCIPLE**

Assist. Izabela Chakarova-Dimitrova, PhD

***Resume:** The subject of this article is the grounds for resumption of the administrative penal proceedings in accordance with art. 70, letter “d” of the Law for the administrative offences and sanctions. The text presents a detailed analysis of the stipulations of the above stated law. The interpretation of the grounds for resumption takes two important issues into account. The first one is the exceptional nature of resumption and the second one is the fact that the norm stated above aims at fixing an already existent breach of the “non bis in idem” principle. The article concludes with the recommendation for improving the current legislation by the addition of new grounds for resumption to the administrative penal proceedings.*

***Key words:** grounds for resumption, administrative penal proceedings, art. 70, letter “d” of the Law for the administrative offences and sanctions, the „non bis in idem” principle.*

Съгласно чл. 70, б. „г” от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН)¹, административнонаказателните производства, по които наказателните постановления са влезли в сила, както и решенията и прекратените от съда дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления, подлежат на възобновяване, ако с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административното наказание, съставлява престъпление. Тази норма се съдържа в глава трета от ЗАНН, раздел VIII, озаглавен „Възобновяване на административнонаказателните производства”.

Тълкуването и прилагането на чл. 70, б. „г” от ЗАНН се обуславя от две основни положения. Първото е свързано с извънредния характер на възобновяването. Второто е тясно свързано с принципа „non bis in idem”. Съгласно този принцип: никой не следва да бъде наказан повече от един път за едно и също престъпление или административно нарушение. Основанието по чл. 70, б. „г” от ЗАНН има за цел да отстрани едно вече допус-

нато засягане на принципа „non bis in idem”, когато в противоречие с този принцип спрямо едно лице за едно и също деяние е реализирана наказателна и административнонаказателна отговорност.

1. Възобновяването на административнонаказателните производства като извънреден способ на контрол

Възобновяването на административнонаказателните производства е извънреден способ за контрол. Всеки процесуален закон предвижда подобен правен институт.

В това отношение ЗАНН не прави изключение. Правната уредба на института на възобновяването на административнонаказателните производства се съдържа в гл. 3, раздел VIII, чл. 70 и сл. от ЗАНН. Институтът е от особено значение за административнонаказателното право, тъй като при налагането на наказания най-съществено могат да бъдат засегнати правата и свободите на гражданите. Когато се реализира държавната наказателна репресия, „това следва да става при

¹ Закон за административните нарушения и наказания, обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., изм., доп.

строго зачитане на законността². За да се гарантират законността и справедливостта на наложените наказания, законът трябва да дава възможност за ревизия на тези наказателни актове, които страдат от сериозни пороци.³

Справянето с тези проблеми в административнонаказателния процес се извършва чрез предвидения в ЗАНН извънреден способ за контрол, а именно, възобновяване на административнонаказателните производства. Той е необходим, тъй като може да са допуснати особени съществени дефекти или пороци при издаването на наказателно постановление или при постановяването на съдебно решение. Тогава се налага да бъде преодоляна тяхната материална и формална законна сила и отново да бъде поставен за решаване въпрос, който вече е решен в хода на приключилото административнонаказателно производство, с влязъл в сила, необжалваем, или още окончателен правораздавателен акт.⁴

Като извънреден способ на контрол върху влезли в сила наказателни постановления и съдебни актове, производството за възобновяване е строго формално. То може да се инициира от точно определени от закона органи, с точно определени правно-технически средства (а в хипотезите на б. „а“, „б“ и „в“ от чл. 70 от ЗАНН в изрично посочените от закона срокове). Административнонаказателното производство може да бъде възобновено само по изключение при наличието на изрично изброените от закона основания. Тъй като представлява извънреден способ за контрол, възобновяване на основания, извън посочените от закона, е недопустимо, както и не бива тези основания да се тълкуват разширително или да се прилагат по аналогия.

По пътя на този извънреден способ, когато са налице основанията по чл. 70 от ЗАНН, може да се осъществи контрол върху влезли в сила наказателни постановления и върху контролните спрямо тях решения и определения на съдилищата.⁵ Възобновяване се допуска, само когато са налице някои от посочените в закона основания.

Едно от тези основания е наличието на влязла в сила присъда за същото деяние. Наличието на такова самостоятелно основание за възобновяване само по себе свидетелства за важността на принципа „non bis in idem“.

2. Възобновяването като последваща гаранция за принципа „non bis in idem“.

Никъде във вътрешното законодателство, освен в чл. 70, б. „г“ от ЗАНН, няма предвиден ред, по който, когато спрямо едно лице за едно и също деяние е реализирана наказателна и административнонаказателна отговорност, последната да отпадне. В този смисъл чл. 70, б. „г“ от ЗАНН към момента се явява единствената процесуална норма, която може да отстрани допуснатото неспазване на принципа „non bis in idem“ от страна на административнонаказващите органи.

Ако спрямо едно лице е реализирана наказателна и административнонаказателна отговорност за едно и също деяние, това нарушение на принципа „non bis in idem“ трябва да може да бъде отстранено. Поради това, основанийето по б. „г“ на чл. 70 от ЗАНН е единственото основание за възобновяване на административнонаказателното производство, което не е обвързано със срок.

С оглед изложеното, тълкуването на този текст от закона същевременно не трябва да е разширително, но пък от друга страна буквалното тълкуване не е достатъчно, за да гарантира „non bis in idem“. Направеният в следващите редове анализ държи сметка за две основни неща: 1) от една страна, приложното поле на основанията за възобновяване по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН да не излиза извън рамките на закона и 2) от друга страна, това основание да може да се ползва в максимална степен, когато с приключилото административнонаказателно производство е засегнат разглежданият принцип.

3. Предпоставки, за да е налице основанията по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН

За да се възобнови административнонаказателното производство на основание чл. 70, б. „г“ от ЗАНН⁶, трябва кумулативно да са налице

² Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011, с. 358.

³ В този смисъл, пак там, с. 357 и сл.

⁴ Повече за правораздавателния характер на наказателното постановление вж. Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. – De jure, 2014, № 1. Обратното становище, което не може да бъде подкрепено, че наказателното постановление не решава правен спор и притежава белезите на индивидуален административен акт, се поддържа от Панов, Л., Р. Илкова. Процесът по ЗАНН. София: Сиела, 2009, с. 143.

⁵ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес..., с. 358.

⁶ Чл. 70 от ЗАНН „Административнонаказателните производства, по които наказателните постановления са влезли в сила, както и решенията и прекратените от съда дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления, подлежат на възобновяване“ ... „г) ако, с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административното наказание, съставлява престъпление“.

следните предпоставки: 1. влязла в сила присъда; 2. която установява, че деянието е престъпление; 3. за същото деяние; 4. е наложено административно наказание; 5. с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда, образувано във връзка с обжалване на наказателното постановление. Те ще бъдат последователно разглеждани в т. 3.1., т. 3.2., т. 3.3., т. 3.4. и т. 3.5.

3.1. Влязла в сила присъда

Първата необходима предпоставка е завършеност на наказателното производство с 'влязла в сила присъда'. Кога и от кой момент присъдата влиза в сила е посочено в чл. 412, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)⁷.

3.1.1. Присъда.

Буквалното тълкуване на чл. 70, б. „г” от ЗАНН оставя впечатление, че наказателната отговорност следва да бъде установена единствено и само с присъда, постановена по реда на НПК. Постановяването на присъда обаче е само един от възможните начини за приключване на наказателния процес. В НПК се съдържат и други правни инструменти, посредством които могат да се решат въпросите за престъпния характер на извършеното деяние, вината, наказанието и т.н. В този смисъл, следва да се обсъди дали възобновяването на основание чл. 70, б. „г” от ЗАНН ще е допустимо, ако постановеният съдебен акт не е присъда. На този въпрос следва да се отговори положително.

3.1.2. Споразумение.

Споразумението е сравнително нов институт за българското наказателно-процесуално право. Въведен бе през 1999 г. със ЗИД на НПК (обн. ДВ бр. 70 от 06.08.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.). Още в първите години след приемането му се утвърди като способ, начин за по-бързо приключване на наказателни дела. В новия НПК (обн. ДВ бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.) нормативната уредба на споразумението съответства на широкото му приложно поле. Буква „г” на чл. 70 от ЗАНН е създадена много преди това (обн. ДВ бр. 28 от 1982 г.), т.е. към момента на влизането ѝ в сила споразумението не съществува като начин за приключване на наказателното производство.

По силата на закона (чл. 383, ал. 1 от НПК), след като бъде одобрено от съда, споразумението има последиците на влязла в сила присъда. Още повече споразумението, подобно на присъдата, решава делото (решава въпросите за вината, извършеното деяние, правната му квалификация, размера на наказанието и т.н.). Тъй като одобреното от съда споразумение има последиците на влязла в сила осъдителна присъда, няма пречка административнонаказателното производство да бъде възобновено на основание чл. 70, б. „г” от ЗАНН, в случаите когато наказателното е приключило със споразумение. Такава е и съдебната практика, която е правилна.

3.1.3. Решение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание.

Решение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание на основание чл. 78а от НК⁸ също може да замести изискуемата от чл. 70 б. „г” от ЗАНН предпоставка 'влязла в сила присъда'.

В случая, от гледна точка на принципа „non bis in idem”, това че производството по освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание не приключва с *присъда*, а с *решение* по гл. 28 от НПК, не е толкова съществено. Такова решение след влизането си в сила става един окончателен акт, с който приключва и се решават основните въпроси на наказателния процес. Необходимо е да се подчертае, че деянието запазва престъпния си характер, макар и на лицето да се налага административно наказание. Освобождаването от наказателна отговорност по чл. 78а от НК не променя характера на извършеното деяние. То си остава престъпление по смисъла на НК.⁹ Променя се видът на санкцията, като при наличието на предвидените от закона предпоставки, държавата (в лицето на нейните органи) се отказва от правомощията си по осъществяване на наказателната отговорност.¹⁰ С освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а от НК не се декриминализира деянието. От своя страна нормата на чл. 70, б. „г” от ЗАНН не посочва вида на наказанието като критерий за възобновяване. Напротив, определя-

⁷ Наказателно-процесуален кодекс, обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г., изм., доп.

⁸ Наказателен кодекс, обн., ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г., в сила от 01.05.1968 г., изм., доп.

⁹ Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София, Сиби, 2012, с. 361; също в т. 4 от Постановление № 7 от 1985 г. по н.д. № 4/85 г. на Пленума на ВС: „Деянието по чл. 78а от НК запазва престъпния си характер.”

¹⁰ Пак там, с. 361, както и Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част. София: Сиела, 1999, с. 436.

щото обстоятелство е, че същото деяние е престъпление. И това е установено с влязла в сила присъда. Така в случая ще е налице влязъл в сила съдебен акт (било то решение или присъда¹¹), който да установява, че деянието съставлява престъпление. Когато спрямо същото лице има и влязло в сила наказателно постановление за същото деяние, това е равносилно на осъществена двойна държавна наказателна репресия, което неминуемо противоречи на принципа „non bis in idem“.

С оглед направените разсъждения, ‘влязла в сила присъда’ по смисъла на чл. 70, б. „г” от ЗАНН може да бъде не само присъда, а и споразумение и решение за освобождаване от наказателна отговорност, когато с тях е приключило наказателното производство за същото деяние, спрямо същото лице.

3.2. Която установява, че деянието е престъпление

Втората предпоставка на основанието по чл. 70, б. „г” от ЗАНН е влязлата в сила присъда (в смисъла изложен по-горе) да ‘установява, че деянието е престъпление’. Така, в приложното поле на чл. 70, б. „г” от ЗАНН попадат само присъди, с които лицето е признато за виновно в извършено престъпление. По аргумент на противното, ако е налице оправдателна присъда, тя не е основание за възобновяване на приключилото административнонаказателно производство. Или с други думи случаите, в които няма наложено наказание за извършено престъпление, но все пак е образувано наказателно производство, макар и приключило с оправдателна присъда, остават извън приложното поле на чл. 70, б. „г” от ЗАНН. Подобно законодателно решение не гарантира принципа „non bis in idem“ в пълния му обем. Съгласно член 4 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за защита правата на човека

и основните свободи (Конвенцията)¹² и решенията на Европейския съд по правата на човека в Страсбург (Съда в Страсбург) „non bis in idem“ съдържа три различни гаранции.¹³ Едно лице не бива повторно 1) да подлежи на съдене, 2) да бъде съден или 3) да бъде наказван за едно и също престъпление.

Така разглежданото основание за възобновяване не може да отстрани допуснатото нарушаване на правилото „non bis in idem“ във връзка с гарантираното от Конвенцията право на едно лице да не подлежи на съдене и да не бъде съдено два пъти за едно и също нещо.

3.3. За същото деяние

Трета предпоставка по чл. 70, б. „г” от ЗАНН е деянието по приключилото административнонаказателно производство да е същото като това по влязлата в сила присъда. Този е най-проблематичен елемент от принципа „non bis in idem“ и не би могъл да бъде изчерпан в настоящата статия.¹⁴ Най-общо, за да се определи дали деянието е едно и също, е необходимо фактическо изследване на самата дейност, самото поведение, осъществено в действителността, както от обективна, така и от субективна страна. При оценка на различните елементи от двете правонарушения не е необходимо да е налице пълно съвпадение между тях, достатъчно е те да се препокриват в съществената си част.

3.4. Е наложено административно наказание

Следващата предпоставка изисква за същото деяние да е наложено административно наказание. Отново, подобно на втория разгледан елемент в т. 3.2, се визират само административнонаказателни производства, приключили с признаване на лицето за виновно в извършено административно нарушение и налагащи административно наказание. Така, когато лицето е

¹¹ В съдебната практика, когато делото не е внесено с мотивирано постановление с предложение за освобождаване от наказателна отговорност по реда на гл. 28 от НПК, а с обвинителен акт от прокурора по общия ред, съдът много често се произнася не с решение, а с присъда, с която прилага чл. 78а от НК, когато са налице посочените в него предпоставки. От гледна точка на разглеждания принцип, видът на крайния (окончателния) акт е без значение, затова за целите на настоящата статия не се прави разграничение между тях в разглежданата хипотеза.

¹² Ратифицирана със закон, приет от НС на 31.07.1992 г. обн. ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 07.09.1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.

¹³ Вж. по-подробно за отношението на Конвенцията към административнонаказателното право Чакърова-Димитрова, Из. Възникване на „non bis in idem”. „Non bis in idem” – принцип, право и задължение. – De jure, 2014, № 1, с. 58.

¹⁴ Вж. по-подробно относно ‘същото деяние’ Чакърова-Димитрова, Из. Елементът ‘in idem’ от принципа „non bis in idem”. – De jure, 2014, № 2, с. 62.

‘оправдано’ за извършеното административно нарушение и наказателното постановление е отменено, не е налице основанието за възобновяване по чл. 70, б. „г”.

3.5. С влязло в сила наказателно постановление или решение на съда, образувано във връзка с обжалване на наказателното постановление

Петата от предпоставките за възобновяване на производството по чл. 70, б. „г” от ЗАНН изисква административнонаказателното производство да е приключило ‘с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда, образувано във връзка с обжалване на наказателното постановление’. Отново буквалният прочит на закона не може да обхване всички възможни начини за приключване на административнонаказателните производства. В закона са посочени само два от тях: 1) Влязло в сила наказателно постановление и 2) Решено от съда дело, образувано във връзка с обжалване на наказателно постановление. (По отношение на последната хипотеза чл. 70 гласи: „решените и прекратените от съда дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления”. Прекратените от съда дела не могат да бъдат предпоставка по чл. 70, б. „г” от ЗАНН, тъй като няма как с прекратено от съда дело да е наложено административно наказание, за да е изпълнена предходната, разгледана в т. 3.4., предпоставка. Прекратеното от съда дело може да подлежи на възобновяване по някоя от другите букви „а”, „б” и „в” на чл. 70 от ЗАНН, но не и по б. „г”). Така по б. „г” на чл. 70 от ЗАНН остават като единствено законово предвидени: 1) влязло в сила наказателно постановление и 2) решено от съда дело, образувано във връзка с обжалване на наказателно постановление.

3.5.1. Наказателно постановление

Влязлото в сила наказателно постановление е безспорно първата и най-често срещаната хипотеза. Наказателното постановление е правораздавателен акт.¹⁵ С него се решава административнонаказателноправният спор.¹⁶ Подобно на присъдата в наказателния процес, с наказателното постановление в административнонаказателния про-

цес се решават основните въпроси: има ли извършено административно нарушение, извършено ли е виновно от конкретното лице и какъв по вид и размер да е наложеното наказание.¹⁷ Задължително условие, за да е допустимо възобновяването на административнонаказателното производство, е това наказателно постановление да е влязло в сила.

3.5.2. Решено от съда дело, образувано във връзка с обжалване на наказателно постановление

В случая е без значение дали това решение е постановено от първата съдебна инстанция (районен съд), или от касационната инстанция (административен), съд. Необходимо условие е решението да е станало окончателно, т.е. да е влязло в сила, и делото да е образувано във връзка с обжалвано наказателно постановление.

Възможно ли е обаче, ако административнонаказателното производство е приключило с налагане на административно наказание с друг по вид акт, производството да бъде възобновено? Подобно на първата разглеждана предпоставка в т. 3.1., и тук се налага положителен отговор.

3.5.3. Решение, което не е постановено във връзка с обжалване на наказателно постановление

Някои специални закони предвиждат специални правила за налагане на наказания за административни нарушения, различаващи се съществено от реда по ЗАНН.

– *Решение по УБДХ*¹⁸.

То се постановява по реда, предвиден в УБДХ. Наказателно постановление не се издава и респективно това решение не е по дело, образувано във връзка с обжалване на наказателно постановление. В този смисъл е различно от посоченото по-горе като изискване на чл. 70 от ЗАНН решение. С него обаче се налага административно наказание (арг. чл. 6, ал. 1, б. „а” от УБДХ). Такова административно наказание съгласно чл. 1, ал. 1, т. 1 от УБДХ може да бъде ‘задържане до 15 денонощия в структурно звено на Министерството на вътрешните работи’. Преди осъдителните решения на Съда в Страсбург срещу България, решението, с което се налагаше админист-

¹⁵ Повече за правораздавателния характер на наказателното постановление вж. **Хрусанов, Д.** За правната природа на наказателното постановление. – *De jure*, 2014, № 1, както и **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право..., с. 336.

¹⁶ В този смисъл вж. **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, 2013, с. 222.

¹⁷ В този смисъл **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право..., с. 336.

¹⁸ Указа за борба с дребното хулиганство, обн. ДВ. бр. 102 от 31 Декември 1963г., изм., доп.

ративно наказание по УБДХ, не се считаше за пречка за образуване и налагане на наказание по НК, когато деянието осъществяваше признаците от състава на престъплението хулиганство. Съответно, в тези случаи принципът „non bis in idem” не се прилагаше. Съдебната практика се позоваваше на Тълкувателно решение № 85 от 01.11.1966 г. по н.д. № 79/1960 г. на ОСНК на ВС.¹⁹ Излагаха се мотиви, че решението по УБДХ не може да бъде пречка за съдене на виновния от наказателния съд, когато извършеното от него деяние съдържа признаците на престъплението по чл. 325 от НК. В по-новата съдебна практика, повлияна от решенията на Съда в Страсбург, се срещат обаче аргументи в противоположния смисъл. В идентичен на посочения казус съдът намира, че образуването на второ производство по чл. 325 от НК противоречи на „non bis in idem” и съответно възобновява наказателното дело, отменя постановената присъда и прекратява наказателното производство.²⁰

Така в приложното поле на чл. 70, б. „г” от ЗАНН би следвало да се включи и решение по УБДХ, когато с него се налага административно наказание, независимо че не е по дело, образувано във връзка с обжалване на наказателно постановление.

Същото важи и за следващата група решения.

– *Решения на други юрисдикции, извън съдебната система, когато с тях се налагат наказания за извършени административни нарушения.*

На основание специално нормативно овластяване не са малко административните юрисдикции, осъществяващи правораздавателна дейност, решавайки административноправни спорове, наред със съдилищата.²¹ В някои от тези специал-

ни закони също се предвижда компетентността им по налагане на наказания за извършени административни нарушения.²² Така например съгласно чл. 84, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация: „Наказанията се налагат с решение на Комисията за защита от дискриминация”. В чл. 99, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията се посочва, че „ако деянието не е престъпление, се носи административнонаказателна отговорност”, и съгласно ал. 2 „имуществените санкции и глобите по закона се налагат с решение на комисията”. Редица други закони могат да бъдат изброени. Попадат ли тези решения в хипотезата на чл. 70, б. „г” от ЗАНН при наличие на останалите предпоставки? Би следвало. Поради липса на друга възможна процедура за възобновяване и с оглед гарантиране принципа „non bis in idem”, когато спрямо едно и също лице за едно и също деяние има влязла в сила присъда и влязло в сила решение на административна юрисдикция за налагане на административно наказание, административнонаказателното производство трябва да може да бъде възобновено и съответно решението на юрисдикцията отменено.

3.5.4. Споразумение за приключване на административнонаказателното производство

В сравнение с наказателнопроцесуалното право, споразумението е още по-нов институт за българското административнонаказателно процесуално право. Подобно на новата фигура²³ на споразумението по АПК и тук може да бъде определено като „добронамерен способ за решаване на спора”²⁴. За разлика обаче от широката му употреба в наказателния процес, в административнонаказателния все още не е така често използвано. Към момента на влизането в сила на б. „г” на чл. 70 от ЗАНН (обн. ДВ бр. 28 от 1982 г.), спо-

¹⁹ Така например в Решение № 564 от 09.12.2008 г., постановено по н.д. № 626/2008 г. по описа на ВКС, I н.о., съдът отхвърля искането за възобновяване. Делото е образувано по искане на осъдения за възобновяване, тъй като веднъж му е било наложено наказание по УБДХ, втори път за същото – по чл. 325 от НК. Първо е приключило производството по УБДХ и съответно се иска възобновяване на производството по наказателното дело.

²⁰ Така например в Решение № 227 от 21.05.2012 г., постановено по н.д. № 651/2012 г. по описа на ВКС, III н.о.

²¹ **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес..., с. 223 и сл.

²² Вж. по-подробно **Стайнов, П.** Особените юрисдикции в областта на администрацията. София: Наука и изкуство, 1956, с. 141 относно разграничаването на два вида особени юрисдикции: такива, които упражняват наказателно административно правораздаване и такива, които се произнасят по правораздавателен ред за отмяна или изменение на обжалвани пред тях административни актове.

²³ **Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 30.

²⁴ Пак там, с. 229. Също и **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012, с. 144.

разумението не е съществувало като способ за приключване на административнонаказателното производство. В последните години обаче, въпреки че то липсва като процесуална фигура в общия кодификационен закон, някои специални закони предвидиха възможност за сключването му между нарушителя и административнонаказващия орган. Така например в чл. 107з от Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), чл. 415г от Кодекса на труда (КТ), чл. 229а и сл. от Закона за митниците (ЗМ), този способ за приключване на административнонаказателното производство се предвижда във фазата преди да бъде издадено наказателно постановление. По силата на изрични текстове в чл. 107з, ал. 11 от ЗАДС, чл. 415г, ал. 8 от КТ, чл. 229в от ЗМ, след като бъде одобрено, споразумението има последиците на влязло в сила наказателно постановление. Освен това споразумението в административнонаказателния процес, подобно на наказателното постановление, решава въпросите: за вината, съставлява ли извършеното деяние административно нарушение, какъв да е размерът на наказанието и т.н. В този смисъл при сключено споразумение за прекратяване на административнонаказателното производство и при наличието на останалите предпоставки на чл. 70, б. „г” от ЗАНН, административнонаказателното производство следва да бъде възобновено.

Разгледаните елементи: 1. влязла в сила присъда, 2. която установява, че деянието е престъпление, 3. за същото деяние, 4. е наложено административно наказание, 5. с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда, образувано във връзка с обжалване на наказателното постановление, в тяхната кумулативна съвкупност съставляват основанието на чл. 70, б. „г” от ЗАНН.

Подобен детайлен анализ на самото производство по раздел VIII на гл. 3 от ЗАНН за целите на настоящата статия няма да бъде направен. Като сериозен недостатък на производството е необходимо да се отбележи липсата на процесуална възможност засегнатото лице, при нарушаване на правилото „non bis in idem”, да направи искане за възобновяване до компетентния съд.²⁵ Това законодателно решение твърде много ограничава правата на гражданите и възможността за защита на техните интереси. Осно-

ванията за възобновяване по чл. 70 от ЗАНН не са по-малко сериозни от основанията за възобновяване по НПК, АПК, ГПК, при които производството в определените от закона хипотези може да започне по инициатива на заинтересованото лице.

4. Предложение de lege ferenda

Разгледаното основание за възобновяване се отнася до случаите, при които спрямо едно и също лице за едно деяние в нарушение на принципа „non bis in idem” е осъществена наказателна и административнонаказателна отговорност. В закона няма предвиден способ, ако все пак се стигне до влизане в сила на две наказателни постановления в противоречие с принципа „non bis in idem” спрямо едно и също лице за едно и също деяние, посредством който едното да бъде отменено.

В този смисъл е необходимо в закона да се предвиди ново основание за възобновяване на административнонаказателните производства. Най-удачното му място е в раздел VIII на гл. 3 от ЗАНН. В чл. 70 от ЗАНН, посочващ основанията за възобновяване на административнонаказателните производства, следва да бъде създадена нова буква със следното съдържание: „с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда, лицето е наказано за същото деяние”.

Подобно изменение в закона ще служи като последваща гаранция, ако бъде нарушен принципът „non bis in idem” в административнонаказателния процес, това нарушение да може да бъде отстранено. Основание за възобновяване в посочения по-горе смисъл е крайно наложително, тъй като към момента средствата, осигуряващи спазването на „non bis in idem” в административнонаказателния процес, са крайно недостатъчни.

В действащата правна уредба относно реализирането на административнонаказателната отговорност, като изключим прогласяването на принципа в чл. 17 от ЗАНН, правилото „non bis in idem” никъде другаде не е изрично защитено. На първо място липсва законов текст, който да задължава административнонаказващите органи да не образуват повторно административнонаказателно производство за същото нарушение, ако има друго висящо такова, или ако то е приключило, неза-

²⁵ Тази слабост на закона десетилетия наред се подлага на критика в правната литература: Хрусанов, Д. Дискуссионни разрешения на Закона за административните нарушения и наказания. – De jure, 2012, № 2; Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. София: Софи-Р, 1998, с. 104, така и Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. София: Наука и изкуство, 1981, с. 156 и сл.

висимо дали с влязло в сила наказателно постановление, или с прекратяване.

Поради липса на такъв текст твърде често в практиката се случва следното: съставя се акт за установяване на административно нарушение, поради допуснати в него пропуски или грешки покъсно се съставя втори акт за установяване на същото административно нарушение. По втория акт след изпращането му на административнонаказващия орган се издава наказателно постановление, а производството по първия се прекратява.

Подобни действия от страна на администрацията са порочни и грубо засягат „non bis in idem”. Със съставянето на един акт за установяване на административно нарушение се задвижва едно административнонаказателно производство. Актът за установяване на административно нарушение слага началото на административнонаказателния процес срещу едно лице за извършено конкретно деяние, посочено в съставения акт. По смисъла на разглеждания принцип, а и въобще във времето, това е първото производство. Как то може да се развие и приключи дали с издаване на наказателно постановление, или не, се посочва в закона. Решението на административнонаказващия орган да наложи административно наказание на нарушителя или да не му наложи не е израз на някаква оперативна самостоятелност. Вариантите му за произнасяне са точно определени от закона. В този смисъл, упражнявайки правомощията си по първия акт и на основание чл. 54 от ЗАНН, прекратявайки производството по него, означава че административнонаказващият орган, който се е запознал с преписката, е достигнал до извода, че или деянието, посочено в него не съставлява административно нарушение, или че не е извършено от лицето, посочено като нарушител, или че то не може да му се вмени във вина. Тъй като резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство понастоящем не подлежи на съдебен контрол, тя веднага поражда своето действие. Следователно прекратяването на производството, образувано със съставения първи по време акт за установяване на административно нарушение, има характера на окончателно произнасяне от страна на административнонаказващия орган. От този момент

срещу нарушителя е приключило преследването за конкретното деяние. Актът (мотивираната резолюция по чл. 54 от ЗАНН), с който е приключило, е окончателен, или още неотменим, и съответно възниква забраната „не два пъти за едно и също нещо”.

Ето защо втори акт за установяване на същото административно нарушение противоречи на „non bis in idem” и, въпреки че липсва изрична законова забрана в този смисъл, единствено на основание чл. 17 от ЗАНН съставянето му трябва да се счита за незаконосъобразно. Като последица, незаконосъобразността на втория съставен акт за установяване на едно и също административно нарушение влече след себе си незаконосъобразността на издаденото въз основа на него наказателно постановление.

Към момента възможността за защита на нарушителя срещу тази порочна практика е по пътя на оспорване на наказателното постановление и използването на редовните средства за контрол. Съдебните състави по такива дела правилно отменят незаконосъобразното наказателно постановление.²⁶ Относно принципа „non bis in idem”, възможността за обжалване не може да бъде достатъчно като гаранция и изисква законодателни промени, съобразно направеното предложение за въвеждане на ново основание за възобновяване.

Би могла да се породи дискуссия във връзка с новото основание кое наказателно постановление следва да бъде отменено. Според едната възможна позиция, сезираният с предложение за възобновяване съд, за да прецени кое от двете наказателни постановления е законосъобразно, трябва да изследва въпросите по съществуването на спора. Така ще е необходимо по всяко едно от двете производства съдът да установява съставлява ли деянието соченото в наказателното постановление административно нарушение, извършено ли е виновно от лицето, съобразено ли е наложеното административно наказание с всички обстоятелства от обективната и субективната страна на деянието и т.н. След като съдът извърши подробен разбор на материалноправните въпроси, предмет на двете производства, едва тогава да може да реши кое от двете наказателни постановления подлежи на отмяна.

²⁶ В този смисъл: Решение, постановено к.н.а.х.д. № 1672/2012 г. по описа на Административен съд – гр. Бургас; Решение от 2013 г., постановено по к.н.а.х.д. № 384/2013 г. по описа на Административен съд – гр. Добрич; Решение от 06.06.2013 г., постановено по к.а.н.х.д. № 301/2013 г. по описа на Административен съд – гр. Добрич; Решение № 84 от 16.05.2012 г. по к.а.н.д. № 80 /2012 г. по описа на Административен съд – гр. Сливен.

Втората позиция застъпва виждането, че на отмяна във всички случаи подлежи наказателното постановление по второто производство. Зачитането на „non bis in idem” изисква такова законодателно решение. Със съставянето на акт за установяване на административно нарушение, по официален ред на едно лице се отправя обвинение за извършено от него административно нарушение.²⁷ Съставеният акт слага началото на административнонаказателното производство. Всеки последващ акт спрямо същото лице за същото деяние противоречи на „non bis in idem” и е незаконосъобразен. Като неизбежна последица опорочава цялото второ по време административнонаказателно производство и издаденото по него наказателно постановление. Ето защо последното следва да бъде отменено по реда на извънредния способ за съдебен контрол. Възприемането на първото изразено мнение би било равносилно на „узаконяване” на възможността на административната неколнократно да образува административнонаказателен процес за едно и също нещо. Какво се има предвид? Ако по първото наказателно постановление например се сгреша правната квалификация и се наложи по-леко наказание от предвиденото в закона, административните ор-

гани биха могли да проведат второ производство, в което да „коригират” допуснатите неточности. Според първата, посочена по-горе позиция, на възобновяване ще подлежи първото производство, по което е сгрешена правната квалификация и определеното административно наказание. Подобно виждане обаче противоречи на принципа „non bis in idem” и не е в състояние да гарантира правото на лицата да не бъдат многократно подвеждани под отговорност за едно и също нещо. Възприемането на втората позиция в най-пълна степен ще осигури спазването на разглеждания принцип, и поради още една причина. За административната отнапред ще е ясно, че ако проведе второ производство, то ще бъде възобновено и наказателното постановление отменено. Предложеното изменение в закона ще обезсмисли още в зародиш всякакви нейни действия по повод повторно образуване на административнонаказателно производство спрямо едно и също лице за едно и също деяние. В този смисъл такава норма ще играе ролята не само на последваща, а и на предварителна гаранция за „non bis in idem” в административното наказване и би била достатъчно ефективна. Д. Хрусанов, Административно право..., с. 340.

²⁷ Вж. по-подробно за функциите на съставения акт Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право..., с. 340.