

ОСНОВАНИЕТО ЗА ВЪЗОбНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИТЕ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ЧЛ. 70, Б. „Д“ ОТ ЗАНН*Изабела Чакърова-Димитрова*THE GROUNDS FOR RESUMPTION OF THE ADMINISTRATIVE PENAL
PROCEEDINGS IN ACCORDANCE WITH ART. 70, LETTER “E” OF THE LAW FOR
THE ADMINISTRATIVE OFFENCES AND SANCTIONS*Izabela Chakarova-Dimitrova*

Abstract: The subject of this article is the grounds for resumption of the administrative penal proceedings in accordance with art. 70, letter “e” of the Law for the administrative offences and sanctions. The text presents a detailed analysis of the stipulations of the above stated law. It also compares the new grounds in accordance with art. 70, letter “e” of the Law for the administrative offense and sanctions to the grounds in accordance with art. 70, letter “d”, as well as in the context of the stipulations in Penal Procedure Code and the related provisions. A distinction is drawn between the field of application of the new grounds in accordance with art. 70, letter “e” and the grounds in accordance with art. 70, letter “d”.

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

Със Закона за изменение и допълнение на НПК¹ (обн. ДВ, бр. 63 от 04.08.2017 г.) в ЗАНН² бе създадено ново основание за възобновяване на административнонаказателните производства. Новото основание систематично бе поставено в чл. 70 ЗАНН, в който бе създадена нова б. „д“, съгласно която административнонаказателното производство подлежи на възобновяване, когато деянието, за което е приключило административнонаказателното производство, съставлява престъпление.

Основанията за възобновяване се наричат в правната теория ‘извънредни’³, тъй като точно и изчерпателно, посочени от закона хипотези, дават възможност да се преодолее силата на пресъдено нещо или да се пререша правен спор, при-

ключил с влязъл в сила акт (наказателно постановление, съдебно решение или определение и др.). Производството по възобновяване по своя характер представлява извънреден способ за контрол върху влезли в сила такива актове⁴. Може да бъде определено и като ‘извънinstancионен’ способ за контрол⁵. Възобновяване на административнонаказателното производство би било допустимо само ако е налице някое от посочените в закона основания. Производството може да се инициира само от посочените в правната норма субекти, в предвидените от закона срокове и чрез предвидените в закона средства. Производството по възобновяване по ЗАНН може да започне по инициатива на окръжния прокурор (на основанията

¹ Наказателно-процесуален кодекс – обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г., изм. и доп.

² Закон за административните нарушения и наказания – обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., изм. и доп.

³ Така например в Хрусанов, Д. Административно правораздаване. Лекции. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, с. 24.

⁴ Вж. Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ – Плевен, 2013, с. 232, както и Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011, с. 358.

⁵ Терминът „извънinstancионен способ за контрол“ се използва в наказателнопроцесуалната доктрина относно производството по възобновяване на наказателни дела – вж. по-подробно Митов, Г. Съдебни актове, подлежащи на проверка по реда на възобновяването на наказателни дела. // *De jure*, 2011, № 1, с. 31. Употребата му в административнонаказателния процес е аналогична на предназначението на производството – да се проверят влезли в сила актове, спрямо които „instancионният“ съдебен контрол се явява недопустим.

по чл. 70, б. „а“ – „г“ ЗАНН) и на наблюдаващия прокурор (на основание по чл. 70, б. „д“ ЗАНН)⁶. Като сериозен недостатък е необходимо да се отбележи липсата на процесуална възможност засегнатото лице да направи искане за възобновяване до компетентния съд⁷. Предложението на прокурора за възобновяване на производството на основание б. „д“ на чл. 70 ЗАНН, както и при другите основания по чл. 70 ЗАНН, се разглежда от съответния административен съд.

Правилното разбиране и съответно прилагане на новото основание по чл. 70, б. „д“ ЗАНН изисква то да бъде разгледано в съпоставителен план с основанието по чл. 70, б. „г“ ЗАНН, както и в контекста на предвидените в НПК и относими към него разпоредби.

Двете извънредни основания по б. „г“ и б. „д“ на чл. 70 ЗАНН имат за цел да гарантират спазването на принципа *non bis in idem* и да предотвратят реализирането на двойна наказателна репресия спрямо едно лице за едно и също деяние.

Възобновяване на основание чл. 70, б. „г“ ЗАНН се допуска, когато са налице 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 постановление⁸.

Новото основание по чл. 70, б. „д“ ЗАНН е приложимо при следните елементи: 1) приключило административнонаказателно производство; 2) за същото деяние; 3) което, съставлява престъпление.

За разлика от основанието по чл. 70, б. „г“ ЗАНН, новото основание по б. „д“ не изисква изрично административнонаказателното производство да е приключило с налагане на административно

наказание. Другата по-съществена разлика е липсата на условието – с ‘влязла в сила присъда’ да е установено, че деянието съставлява престъпление.

Елементите на двете основания по б. „г“ и б. „д“ на чл. 70 ЗАНН, макар и на пръв поглед твърде близки, се различават съществено. Изключение от тях прави елементът ‘идентичност на деянието’. Този елемент ‘същото деяние’ е ключов и присъства и в двете основания по б. „г“ и б. „д“ на чл. 70 ЗАНН⁹.

Значително различие между двете основания съществува във времевия период, в който може да се поиска възобновяване в едната и в другата хипотеза.

Основанието по б. „г“ на чл. 70 ЗАНН е *последваща* гаранция за принципа *non bis in idem*. Тя има за задача неограничено във времето¹⁰ да отстрани вече допуснатото засягане на принципа, в случаите когато за едно и също деяние едно лице е наказано два пъти – за извършено административно нарушение и за извършено престъпление. В новите административноправни изследвания се застъпва виждането, че основанието по б. „г“ на чл. 70 ЗАНН е приложимо само към заварени случаи и че занапред не би следвало при влязло в сила наказателно постановление да се стига до налагане на наказание и по НК¹¹. Това безспорно е целен и желан, съобразен с европейските стандарти по защита правата на човека, резултат, но на практика невинаги е достижим. Съвсем вероятна и мислима е хипотезата, при която наказателното и административнонаказателното производство протичат паралелно и независимо едно от друго и е напълно възможно развитието и приключването на наказателния процес „да изпревари“ административнонаказателния, който впоследствие също да приключи с влязъл в сила

⁶ Арг. от чл. 72, ал. 1 от ЗАНН.

⁷ Тази слабост на закона десетилетия наред се подлага на критика в правната литература: **Хрусанов, Д.** Дискусионни разрешения на Закона за административните нарушения и наказания. // *De jure*, 2012, № 2; **Сивков, Цв.** Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. С.: Софи-Р, 1998, с. 104, и **Дерменджиев, Ив.** Административни нарушения и наказания. С.: Наука и изкуство, 1981, с. 156 и сл., както и **Чакърова-Димитрова, Из.** Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН и принципа „*non bis in idem*“. // *De jure*, 2015, № 1, с. 82.

⁸ За характеристиката на всяка от предпоставките вж. по-подробно **Чакърова-Димитрова, Из.** Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН и принципа „*non bis in idem*“. // *De jure*, 2015, № 1, с. 78–81.

⁹ По въпроса кога деянието е едно и също вж. **Чакърова-Димитрова, Из.** Относно елемента ‘*non bis*’ от принципа „*non bis in idem*“. // *De jure*, 2014, № 2, с. 62–70.

¹⁰ В този смисъл **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011, с. 365.

¹¹ В този смисъл **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Административен процес с измененията на АПК от септември 2018. С.: Сиела, 2018, с. 457 и сл.

акт. В този случай възобновяването на производството ще е на основание б. „г“ на чл. 70 ЗАНН, а не по б. „д“. Поради това виждането, че основанието по б. „г“ на чл. 70 ЗАНН остава да се прилага само спрямо заварени случаи, не може да бъде споделено. Освен него относно приложното поле на основанието по чл. 70, б. „г“ има изразено още едно становище. Същото е съобразено със сравнително новото Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г. на ОСНК на ВКС. Основанието по чл. 70, б. „г“ ЗАНН би било приложимо, когато приключилото административнонаказателно производство не е с наказателен характер¹².

С оглед на темпоралния момент, в който може да се поиска възобновяване на административнонаказателното производство, за разлика от основанието по б. „г“ на чл. 70 от ЗАНН, основанието по чл. 70, б. „д“ ЗАНН играе ролята на *предварителна* гаранция за спазване на принципа *non bis in idem* в наказателния процес. То се определя като предварителна гаранция, тъй като има за цел да „разчисти“ пътя за провеждане на наказателно производство по реда на НПК. Този извод се налага от тълкуването, съобразено с новите разпоредби на чл. 24, ал. 1, т. 8а, вр. с ал. 4 и чл. 25, ал. 1, т. 5 НПК.¹³

Административният съд, за да възобнови административнонаказателното производство на основание чл. 70, б. „д“ ЗАНН при действащата редакция на закона, трябва да установи наличието на посочените по-горе три предпоставки: 1) приключило административнонаказателно производство; 2) за същото деяние; 3) което, съставлява престъпление. Относно последната предпоставка следва да се подчертае, че дали деянието съставлява престъпление не е установено с влязла в сила присъда. В разглежданата хипотеза единствено има образувано наказателно производство, което не е приключило. В ЗАНН липсва текст в

подобен смисъл. Но това заключение се прави въз основа на разпоредбите на чл. 25, ал. 1, т. 5 и чл. 24, ал. 1, т. 8а, вр. с ал. 4 НПК, съгласно които наказателното производство се спира, респективно прекратява. Ако наказателното производство е приключило с влязла в сила присъда и при наличие на останалите елементи, ще е допустимо възобновяване по б. „г“ на чл. 70 ЗАНН, а не по б. „д“. Необходимо условие за приложимостта на основанието по б. „д“ на чл. 70 ЗАНН е да има образувано наказателно производство за същото деяние. Така приложното поле на основанието по б. „д“ на чл. 70 от ЗАНН е ограничено и се отнася само до случаите, при които има образувано наказателно производство, което не е приключило.

Образуваното наказателно производство невинаги е достатъчно. За да се допусне възобновяване на основание чл. 70, б. „д“ ЗАНН, е необходимо да се направи още едно уточнение. Образуваното наказателно производство трябва да е на такъв етап, че да позволява да се формира извод относно авторството на престъпното деяние и неговата идентичност с деянието, за което е приключилото административнонаказателно производство. Най-често този етап съвпада с момента на привличане на обвиняемия в досъдебното производство. Постановлението за привличане на обвиняем съдържа достатъчно информация за извършеното престъпление, която позволява да се прецени дали това деяние е идентично с деянието по приключилото административнонаказателно производство. Извършването на всякакви по-нататъшни действия в наказателното производство, без възобновяване на административнонаказателното, водят до съществено засягане на принципа *non bis in idem*, тъй като *non bis in idem* не се ограничава до правото никой

¹² По-подробно относно това становище вж. **Захарова, Г.** Новите изменения в НПК във връзка с прилагане на правилото *ne bis in idem*. [www.lex.bg], 8.01.2019, <<https://news.lex.bg/новите-изменения-на-нпк-във-връзка-с-п/>>. Същото е съобразено с новата тълкувателна дейност на ВКС.

¹³ Чл. 24, ал. 1 от НПК: Не се образува наказателно производство, а образуваното се прекратява, когато: ... т. 8а. (нова – ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.) Извършеното деяние съставлява административно нарушение, за което е приключило административнонаказателно производство;

... ал. 4. (Нова – ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.) Наказателното производство се прекратява на основание ал. 1, т. 8а, ако в случаите по чл. 25, т. 5 в едномесечен срок от спирането не е направено предложение за възобновяване на административнонаказателното производство или предложението не е уважено.

Чл. 25, ал. 1. (Предишен текст на чл. 25 – ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.) Наказателното производство се спира, когато:

... т. 5. (нова – ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.) за същото деяние, което е престъпление, е приключило административнонаказателно производство.

да не бъде наказан два пъти, а обхваща и правото никой да не бъде преследван или съден два пъти¹⁴.

За да не се стига до нарушаване на принципа *non bis in idem*, наблюдаващият прокурор във възможно най-ранния момент, в който констатира идентичност на деянието, трябва да спре наказателното производство на основание чл. 25, ал. 1, т. 5 НПК и да внесе предложение за възобновяване на административнонаказателното производство, което е за същото деяние и е приключило преди наказателното. Макар и в чл. 71 ЗАНН да не е предвиден срок за основанието по б. „д“ на чл. 70 ЗАНН, по аргумент от чл. 24, ал. 4 НПК предложението за възобновяване на административнонаказателното производство следва да се направи в едномесечен срок от спирането. Неспазването на срока води до прекратяване на наказателното производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 8а, вр. с ал. 4 НПК, когато административнонаказателното производство е с наказателен характер¹⁵.

Същите са последиците и в случай че административният съд не уважи направеното от наблюдаващия прокурор предложение за възобновяване по чл. 70, б. „д“ ЗАНН.

Ако административният съд намери предложението на наблюдаващия прокурор за основателно, той следва да възобнови административнонаказателното производство и да отмени влезлия в сила акт (наказателно постановление, съдебно решение). Едва тогава предвид новите разпоредби на закона, съобразени с тълкуването на принципа *non bis in idem*, дадено в Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г. на ОСНК на ВКС, няма пречка за провеждане на наказателното производство, внасяне на обвинителен акт и т.н.

Много критични бележки могат да се направят към новото основание за възобновяване, предвидено в закона. Какво се случва, ако въпреки допуснатото от административния съд възобновяване, наблюдаващият прокурор не внесе обвинителен акт в съда или ако обвинението не издържи и лицето бъде оправдано? Възможно ли е повторното налагане на административно наказание и не влиза ли това в противоречие с принципа *non bis in idem*?

Друг съществен недостатък представлява правомощието на административния съд да взема отношение дали едно деяние съставлява престъпление и при това по реда на едно различно, неуредено в НПК, производство. В случая считам, че не е пресилено да се твърди, че с новата б. „д“ на чл. 70 ЗАНН, поне в сегашната ѝ редакция, се засяга принципът за невинност до установяване на противното с влязла в сила присъда. Буквалното тълкуване на чл. 70, б. „д“ ЗАНН води до извода, че административният съд а priori трябва да вземе отношение дали едно деяние „съставлява престъпление“.

Този проблем частично може да бъде решен, ако разпоредбата на чл. 70, б. „д“ ЗАНН претърпи изменение и *de lege ferenda* придобие следното съдържание: „когато спрямо същото лице за същото деяние, за което е приключило административнонаказателното производство, е образувано наказателно производство“. Тази нова редакция би съответствала на направените по-горе по тълкувателен път изводи. Изрично ще предвиди условието да съществува образувано наказателно производство. На следващо място, ще разтовари административния съд от въведеното му понастоящем задължение да преценява дали деянието съставлява престъпление, каквато компетентност би следвало да има само съд, определен по правилата за подсъдност, предвидени в НПК. Новата редакция на нормата би ограничила проверката на административния съд в производството по възобновяване по реда на чл. 70 и сл. ЗАНН на основанието по б. „д“ на чл. 70 от ЗАНН само до това дали деянието, за което е образувано наказателно производство, е същото, за което вече има приключило административнонаказателно производство. Считам, че такава е била и идеята на законодателя, но не е намерила най-точен израз в разпоредбата на чл. 70, б. „д“ ЗАНН.

За едно извънредно по своя характер производство, каквото представлява производството по възобновяване, не би следвало да се допускат неясноти, налагащи по тълкувателен път да се изясняват съществени моменти.

¹⁴ Вж. по-подробно **Чакърва-Димитрова, Из.** Възникване на „non bis in idem“. „Non bis in idem“ – принцип, право и задължение. // *De jure*, 2014, № 1, с. 61. В резултат на желанието за гарантиране на принципа в неговата пълнота са извършените промени в законодателството, а анализирани в настоящата статия.

¹⁵ По въпроса кога административнонаказателното производство е с наказателен характер вж. по-подробно Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г. на ОСНК на ВКС и **Захарова, Г.** Новите изменения в НПК във връзка с прилагане на правилото *ne bis in idem*. [www.lex.bg], 8.01.2019, <<https://news.lex.bg/новите-изменения-на-нпк-във-връзка-с-п/>>

Законодателят в желанието си да се „пре-застрахова“ от нарушаване на принципа non bis in idem при реализиране на наказателна и административнонаказателна отговорност за едно и също деяние отново пропуска хипотезата, че е възможно повторно реализиране на административнонаказателната отговорност. В закона все още няма предвиден способ, ако все пак се стигне до влизане в сила на две наказателни постановления спрямо едно и също лице за едно и също административно нарушение, посредством който едното наказателно постановление да бъде отменено. Най-удачното му място е в раздел VIII на глава трета от ЗАНН. В чл. 70 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 административно нарушение“.

Посочените предложения за изменение и допълнение на закона биха допринесли за гарантиране на принципа non bis in idem в по-голяма степен, а също биха внесли повече яснота в тълкуването и прилагането на извънредните основания за възобновяване на административнонаказателните производства.

БИБЛИОГРАФИЯ

Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. С.: Наука и изкуство, 1981. // **Dermendzhiev, Iv.** Administrativni narushenia i nakazania. S.: Nauka i izkustvo, 1981.

Захарова, Г. Новите изменения в НПК във връзка с прилагане на правилото ne bis in idem. [www.lex.bg], 8.01.2019, <<https://news.lex.bg/новите-изменения-на-нпк-във-връзка-с-п/>> // **Zaharova, G.** Novite izmenenia v NPK vav vrazka s prilagane na praviloto ne bis in idem. [www.lex.bg], 8.01.2019, <<https://news.lex.bg/новите-изменения-на-нпк-във-връзка-с-п/>>.

Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011. // **Kostov, D., D. Hrusanov.** Administrativen protses na Republika Balgaria. S.: Sibi, 2011.

Митов, Г. Съдебни актове, подлежащи на проверка по реда на възобновяването на наказателни дела. // *De jure*, 2011, № 1. // **Mitov, G.** Sadebni aktove, podlezhashti na proverka po reda na vazobnovyavaneto na nakazatelni dela. // *De jure*, 2011, № 1.

Лазаров, К., Ив. Тодоров. Административен процес с измененията на АПК от септември 2018. С.: Сиела, 2018. // **Lazarov, K., Iv. Todorov.** Administrativen protses s izmeneniyata na APK ot septemvri 2018. S.: Siela, 2018.

Сивков, Цв. Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. С.: Софи-Р, 1998. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno nakazvane. Materialnopravni i protsesualni problemi. S.: Sofi-R, 1998.

Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ – Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven: Izdatelski tsentar MU – Pleven, 2013.

Хрусанов, Д. Административно правораздаване. Лекции. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010. // **Hrusanov, D.** Administrativno pravorazdavane. Leksii. Sofia: UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2010.

Хрусанов, Д. Дискусионни разрешения на Закона за административните нарушения и наказания. // *De jure*, 2012, № 2 // **Hrusanov, D.** Diskusionni razreshenia na Zakona za administrativnite narushenia i nakazania. // *De jure*, 2012, № 2.

Чакърва-Димитрова, Из. Възникване на „non bis in idem“. „Non bis in idem“ – принцип, право и задължение. // *De jure*, 2014, № 1 // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Vaznikvane na „non bis in idem“. „Non bis in idem“ – printsip, pravo i zadalzhenie. // *De jure*, 2014, № 1.

Чакърва-Димитрова, Из. Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „г“ от ЗАНН и принципа „non bis in idem“. // *De jure*, 2015, № 1 // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Osnovaniето za vazobnovyavane na administrativno-nakazatelните proizvodstva po chl. 70, b. „g“ ot ZANN i printsipa „non bis in idem“. // *De jure*, 2015, № 1.

Чакърва-Димитрова, Из. Относно елемента ‘non bis’ от принципа „non bis in idem“. // *De jure*, 2014, № 2 // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Otnosno elementa ‘non bis’ ot printsipa „non bis in idem“. // *De jure*, 2014, № 2.