



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА
ФИНАНСОВ НАДЗОР

Изм. № 03-00-27
11.07.2019г.

ДО
АДМИНИСТРАЦИЯТА НА
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
БУЛ. „ДОНДУКОВ“ № 1

На вниманието на г-жа П. Тянкова
p.tyankova@government.bg

ОТНОСНО: Проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания

УВАЖАЕМИ Г-ЖО ТЯНКОВА,

Във връзка с публикувания на Портала за обществено съгласуване, проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, Комисията за финансов надзор представя следните бележки и коментари:

1. Относно новосъздадения чл. 27а

Съгласно визираната норма, при изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, когато и най-лекото, предвидено в закона, административно наказание или имуществена санкция, се окажат несъразмерно тежки, наказващият орган определя:

- 1. наказанието глоба в по-нисък размер от предвидения в закона минимум, но с не повече от една втора;*
- 2. наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност – за срок от един до шест месеца, но не повече от предвиденото в закон;*
- 3. имуществената санкция в по-нисък размер от предвидения в закона минимум, но с не повече от една втора.*

С предложения текст на чл. 27а от проекта, вносителите отменят съществуващата до този момент забрана (в чл. 27, ал. 5 от ЗАНН, както и съобразно разрешенията, дадени в т. 1 от Постановление № 10 от 28.09.1973 г. на Пленума на Върховния съд на България, което все още не е загубило своята актуалност, независимо че е прието през 1973 г.) за налагане на административни наказания под предвидените в съответния закон минимума. Минималните размери на всяка глоба и имуществена санкция са определени от законодателя в над 500 законови и подзаконови нормативни актове и са израз на законодателната преценка за тежестта на всяко нарушение, което се отразява и на правилното отмерване на наказанието.

като се вземат предвид множество фактори, в т.ч. дали нарушението засяга обществени отношения, спрямо които са налице повишени изисквания за строго спазване на законността, в каква степен е засегнато обезпечаването на правилното и ефективно функциониране на държавното управление и др. Минималният размер на глобата/имуществена санкция е пряко свързан и с целите на административното наказание – репресивни, превъзпитателни и превантивни. По тези причини минималните размери на глоба/имуществена санкция в различните нормативни актове варират, например от 50 до 50 000 лева. Възможността за определяне на административно наказание под минималния размер възпрепятства постигането на целите на административното наказание, като се намалява ефекта на превъзпитателната и превантивната му функция. Същевременно се намалява ефекта и на важна законодателна функция, а именно определянето на минимален размер на административно наказание с оглед преценката на законодателя за значимостта на регулираните обществени отношения и степента на накръняването им при извършено нарушение. Предвид изложеното, считаме че не следва да се приеме предвидената възможност в проекта на ЗАНН за налагане на до 1/2 по-ниска от минимално предвидената глоба или имуществена санкция при изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, когато и най-лекото, предвидено в закона, административно наказание или имуществена санкция, се окажат несъразмерно тежки.

В предложения проект на ЗАНН са подробно дефинирани понятията „маловажен случай“ и „явно маловажен случай“, поради което намираме предложението за излишно. След като определено нарушение не разкрива белезите на маловажно или явно маловажно, то на нарушителя следва да се наложи съответното административно наказание, така че да е ефективно, пропорционално и възпиращо, което би постигнало целите си. Размерите на административните наказания – глоба и имуществена санкция се определят от законодателя при отчитане на характера на обществените отношения, които определени административни задължения охраняват и последиците от неизпълнението им. В предложения проект за изменение и допълнение на ЗАНН не са разписани необходимите гаранции, че за еднакво административно нарушение ще бъде налагано еднакво наказание. Намаляването на размера от страна на АНО ще из земе функциите на законодателя при определяне на размерите на нормативноустановените глоби и имуществени санкции. Не са предвидени изключения за случаите, в които за определени административни нарушения е предвидено единствено максимална граница за размера на глобите и имуществените санкции.

Нещо повече, към мотивите на предложения проект на ЗАНН подробно е коментиран риска от корупционни практики при приложението на разпоредбата на чл. 28 от ЗАНН. Вместо така идентифицирания риск да бъде преодолян, с обсъжданата разпоредба се създава още една възможност за изключително субективна преценка при упражняване на административно-наказателни правомощия. Считаме, че предложения текст на чл. 27а от ЗАНН няма да подобри дейността по административното наказване, а ще създаде от една страна предпоставки за несправедливо наложени занижени наказания, поради липсата на разписани в достатъчна степен конкретни критерии за приложението му, а от друга ще бъде самостоятелно основание за атакуване на всички наказателни постановления, при които не е приложена разпоредбата. Нарушенията, за които разпоредбата е неприложима, считаме че не

са определени изчерпателно, предвид изключително високата степен на обществена опасност, която разкриват и други административни нарушения.

В случай че предложения текст се приеме, следва да се предвиди, че същият е неприложим при нарушения извършени в едногодишен срок от влизане в сила на наказателно постановление за нарушение на същия нормативен акт.

2. Относно измененията в чл. 28

Съгласно предложените изменения в проекта за маловажен случай на административно нарушение, наказващият орган не налага наказание на нарушителя, като го предупреждава писмено, че при извършване на друго административно нарушение на същия нормативен акт в едногодишен срок от влизане в сила на предупреждението, за него ще му бъде наложено административно наказание.

С предложените изменения в чл. 28 от ЗАНН се предвижда възможност за обжалване по съдебен ред и на предупрежденията, които наказващият орган отправя към нарушителите в хипотезата на маловажен случай на административно нарушение. Доколкото „предупрежденията“ не попадат сред административните наказания по чл. 13 от ЗАНН, смятаме че е най-малкото дискуссионно дали те засягат до такава степен правата на предупредените лица, че да подлежат на обжалване пред съд.

По тази логика на оспорване по съдебен ред би следвало да подлежи и отнемането на контролни точки от водачите на МПС съгласно Наредба № Из-2539 от 17.12.2012 г. на министъра на вътрешните работи, което също не представлява административно наказание (по този въпрос е налице и съдебна практика на АССГ, например Решение по дело № 4962 по описа за 2014 г.), но на практика засяга значително правната сфера на водачите на МПС (тъй като водач, комуто са отнети всички контролни точки, губи придобитата правоспособност и е длъжен да върне свидетелството си за управление на МПС в МВР – чл. 157, ал. 4 от ЗДвП), което оправдава и тяхното обжалване.

Предвидената в чл. 28, ал. 4 от ЗАНН възможност за обжалване на предупрежденията е и нецелесъобразна. Интерес от обжалване на предупреждението би могъл да има единствено поискалият обезщетение. Прокурорът също може да подаде протест.

Считаме, че разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗАНН в частта „на същия нормативен акт“ представлява твърде голяма бонификация за нарушителите. Предлагаме да се замени с думите „от компетентността на същия орган“ с цел да се избегне хипотезата за „маловажни“ да могат да се приемат множество нарушения, извършени от един и същ нарушител, но на различни нормативни актове, регулиращи една и съща сфера на дейност. Считаме, че правата на нарушителя са достатъчно охранени от времеви период, в рамките на който е в сила предупреждението – една година, считано от влизане в сила на предупреждението.

Възможен е и друг подход – да се обмисли отпадане на едногодишния срок, като при извършване на следващо нарушение винаги да се пристъпва към издаване на НП, независимо дали е в рамките на едногодишен срок или не.

3. В проекта за изменение на ЗАНН е предложена промяна в множество разпоредби (чл. 28, ал. 2, т. 4; чл. 42; чл. 43; чл. 43а; чл. 43б; чл. 43г; чл. 48, ал. 3; чл. 52в, ал. 4; чл. 57, ал. 1, т. 4), като се изисква административнонаказващият орган да посочва в актовете си настоящия адрес на нарушителя, като призоваването и връчване на актове също да се извършва по настоящ адрес.

Въвеждането на „настоящ адрес“ за отбелязване и призоваване няма практическа полза. Ноторно е известно, че в Република България са налице голям брой лица с адресна регистрация, която не е актуална. Посочването на постоянен и настоящ адрес утежнява ненужно административнонаказателното производство и би довело до изразходване на допълнителни административни ресурси за издирване на тези адреси, като резултатът няма да е по-добър в сравнение с текущата уредба в ЗАНН, в която се използва понятието „точен адрес“. От своя страна понятието „точен адрес“ е по-широко и позволява на администрацията да посочи и адреси, за които е известно, че лицето ползва вместо неактуалните си постоянен и настоящ адрес.

Следва да се вземе предвид, че при съставяне на актове по ЗАНН е възможно съставителят да няма практическата възможност да провери и удостовери настоящия адрес на нарушителя (при нарушения по ЗДвП и др.). Също така не всяка администрация, която извършва административнонаказателна дейност, разполага с неограничен достъп до НБД „Население“, откъдето да се снабди с настоящ адрес на нарушителя.

4. Относно чл. 34 и чл. 34а от проекта

Предлагаме в чл. 34, ал. 1, т. 2 от ЗАНН да се добави и „Закона за Комисията за финансов надзор“. Ако не става дума за законодателна празнина, не става ясно защо този основополагащ за КФН закон е изключен от обхвата на действие на двете разпоредби, при положение че в тях са включени на практика всички нормативни актове, по които КФН има правомощия.

Аналогично изменение със същите мотиви предлагаме и по отношение на чл. 34а, ал. 2, т. 2 от законопроекта.

5. Относно чл. 40 и чл. 43а-43д

Прави впечатление колко дълбоки промени са въведени в процедурата по призоваване за съставяне и връчване на актовете за установяване на административни нарушения. Резонен е въпросът доколко сега действащата процедура е неработеща, за да се налагат толкова радикални промени в нея. По наши наблюдения приложимата понастоящем процедура не се нуждае от коренната промяна, която се предлага.

Съгласно предложението за изменение на разпоредбата на чл. 40, ал. 2, т. 1 – *актът за установяване на административно нарушение се съставя в отсъствие на нарушителя, когато:*

1. нарушителят, призован редовно по реда на чл. 43а – 43в, не се яви за съставяне на акта, без да сочи уважителна причина за това.

Считаме, че т. 1 следва да бъде променена, като отпадне втората част на изречението – „без да сочи уважителна причина за това“. Предлагаме редакцията на т. 1 на чл. 40, ал. 2 да бъде „нарушителят, призован редовно по реда на чл. 43а – 43в, не се яви за съставяне на акта“. Това становище относно редакцията на чл. 40, ал. 2, т. 1 е обвързано с предлаганите промени в чл. 40, ал. 3, а именно – с възможността, ако нарушителят е посочил уважителна причина за неявяването си, съставянето на акта да бъде отложено, при това чак след като отпадне причината за неявяването му.

По-конкретно, проектът на ЗИД предлага чл. 40, ал. 3 да гласи следното:

„В случай, че нарушителят, призован редовно по реда на чл. 43а – 43в, не се яви за съставяне на акта по уважителна причина, актосъставителят го призовава повторно за явяване в подходящ срок, но не по-късно от 7 дни след отпадане на причината за неявяване. При повторно неявяване на нарушителя, актът се съставя в негово отсъствие.“

Тази редакция на нормата дава широки възможности на нарушителите да избягват образуването на административнонаказателни производства срещу тях, като изтъкват различни уважителни причини, за да не се явят за съставяне на АУАН в дадения им в поканата срок, при това от тях дори не се изисква да докажат твърденията си. Излиза, че е достатъчно само да посочат някаква уважителна причина, с която да оправдаят неявяването си, за да попаднат в хипотезата на чл. 40, ал. 3. Съгласно тази разпоредба ако нарушителят е посочил уважителна причина, актосъставителят трябва да го призове повторно, но не по-късно от 7 дни от отпадане на причината. Това последно изискване – да е отпаднала причината за първоначалното неявяване на нарушителя е крайно непрактично и житейски необосновано, като на практика дава възможност да се протака във времето съставянето на акта. Предлаганата редакция на разпоредбата открито дава свобода на нарушителите да злоупотребят с възможностите, които им предоставя закона, с оглед отлагане на момента на съставяне на АУАН и злоупотреба с процесуални права. Последното ще повлече като последица невъзможност законосъобразно да бъде съставен АУАН и ще създаде предпоставки за погасяване на административнонаказателната отговорност на нарушителите, поради изтичането на абсолютната давност.

С оглед избягване на такива злоупотреби и за да не се затруднява дейността на администрацията, поради шиканиране от самите нарушители, е препоръчително да отпадне чл. 40, ал. 3 от ЗАНН, както и чл. 40, ал. 2, т. 1 от ЗАНН в частта „без да сочи уважителна причина за това“.

6. Относно разпоредбата на чл. 43 б, ал. 6

Издаваме критика и по отношение на разпоредбата на чл. 43б, ал. 6 от ЗАНН и намираме, че същата следва да бъде преработена. Практиката сочи, че призовки, съобщения и книжа, адресирани до юридически лица, често биват получавани от лица, за които няма данни в какви отношения са със съответното юридическо лице, още по-малко дали са „натоварени да поемат книжата“ по смисъла на чл. 180, ал. 5 от НПК вр. чл. 84 от ЗАНН. Без да отричаме, че отговорност за това носят и служителите на съответния пощенски оператор, считаме, че следва да бъде съобразена и сериозната разлика между наказателния и административнонаказателния процес. Както е известно, наказателна отговорност могат да носят само физически лица (чл. 31 НК), докато към административнонаказателна

отговорност могат да бъдат привлечени и юридически лица, които не са изпълнили дадени свои задължения към държавата или общината (чл. 83 от ЗАНН). Това предопределя и голямата значимост на реда в ЗАНН, по който се връчват призовки, съобщения и други книжа на юридически лица. Няма пречка последните да участват и в наказателния процес, но не и в качеството „обвиняем“. От тази гледна точка смятаме, че от разпоредбата следва да бъдат заличени думите „определен да получава книжа или съобщения“ и книжа или съобщения да могат да бъдат връчени на който и да е служител на съответното юридическо лице, а не непременно на служител, определен да получава книгата.

7. Член 43, ал. 4

В предложената промяна на чл. 43, ал. 4 се предвижда, че „Когато актът се съставя по реда на чл. 40, ал. 2, т. 1, не по-късно от седем дни от съставянето му нарушителят се призовава да се запознае със съдържанието на акта и да го подпише.“.

Съставянето на акт по реда на чл. 40, ал. 2, т. 1 се извършва, ако нарушителят е призован редовно, но не се яви за съставяне на акта и не сочи уважителна причина за това. Предвиденото в чл. 43, ал. 4 повторно призоваване на същия неявил се нарушител е излишно утежняване и удължаване на производството, тъй като практиката и житейската логика сочат, че нарушителят едва ли би проявил интерес да се яви да подпише акт, след като веднъж вече се е отказал да извърши това действие.

8. Предложената нова норма на чл. 43б, ал. 1, изр. първо, в частта „или от друго лице“, е комична. Едва ли е нужно да се разясняват неудобствата, ако само актосъставителят има право по закон да извършва призоваване. При евентуално негово отсъствие би била осуетена или най-малкото ограничена възможността за законосъобразно протичане на процедурата. Видно е желанието на вносителите и други лица освен актосъставителя да могат да извършват действия по призоваване на лицата с цел оперативност, но при тази формулировка излиза, че няма пречка което и да било лице да извършва призоваване. Предлагаме разпоредбата да се прецизира, като се добави уточнение. Например – „Призоваването се извършва от актосъставителя или от друго лице от състава на съответната администрация“.

Макар разпоредбата на чл. 42, т. 6 от ЗАНН да не е променена със законопроекта, а съществува и в сегашната редакция на закона, не става ясно защо в АУАН трябва да фигурират и възрастта на нарушителя и ЕГН, доколкото последното предоставя информация за нея.

9. Правила за призоваване и връчване – чл. 43а – чл. 43д

Голяма част от предложените правила за призоваване и връчване, въпреки че целият защита на правата на субектите на административнонаказателната отговорност не са в състояние да осигурят своевременното приключване на административнонаказателното

производство, целите на административното наказване и възможността за злоупотреба с процесуални права на някои субекти.

За част от предвидените правила за призоваване и връчване не са предвидени гаранции за изпълнението им. Смятаме, че досегашната уредба за призоваване гарантира в пълна степен правата на лицата, на които е ангажирана административнонаказателната отговорност и възможността им за участие в процеса и упражняване на процесуалните им права, предвид което не намирам че предложените промени следва да се приемат. В конкретика, в чл. 43б, ал. 1 е посочено необходимото съдържание на призовката – вписване на действието, за което се призовава лицето. Предложеното в следващата алинея повторно вписване на действието, за което лицето се призовава и върху обратната разписка не е необходимо. Ако лице бъде призовавано за връчване на АУАН и това може да се установи от обратната разписка, без да се отваря пощенската пратка, то това е предпоставка за увеличаване на случаите на отказ за получаване на призовка. Нещо повече, същото би довело до затрудняване на процеса по връчването на призовки и до ненужно усложняване на процедурата и продължаването и във времето. Достатъчно е в обратната разписка да се съдържа деловоден номер на призовката, което не би осуетило връчването ѝ, като в същото време по този начин са налице необходимите гаранции, че конкретна обратна разписка удостоверява получаването на документ (призовка), който е индивидуализиран в достатъчна степен за нуждите на административнонаказателното и съдебното производство.

В Общите условия на лицензираните пощенски оператори се съдържат правила за връчване на препоръчани пратки. Разписаните в проекта на ЗАНН правила за връчване са изключително изчерпателни, но не считаме, че биха могли да подобрят процеса по връчването на документи. Необосновано е изискването да се посочва ЕГН на лицата, които получават книжа. Посочването на ЕГН на обратните разписки ще създаде висок риск по отношение на личните данни на значителен брой лица. При изискването за посочване на ЕГН, считаме, че широк кръг лица биха отказали да получат документи, което би затруднило целия процес.

По отношение на задължението, предвидено в чл. 43г – служителите на лицензираните пощенски оператори да съставят протоколи за някои от извършените от тях действия, считаме че предложената разпоредба вменява задължения, като не са предвидени механизми за спазването им. Без адекватен механизъм за контрол върху така разписаните задължения и съответно отговорност при неизпълнението му ще се създадат единствено пречки при законосъобразното осъществяване на дейността по административното наказване.

На следващо място, предлага се, чл. 43в, ал. 1 да гласи както следва: *„връчването на призовка се удостоверява с подпис на получателя или на друго лице, чрез което става връчването, като в разписката се отбелязват трите му имена, единният граждански номер и в какво качество приема съобщението.“*

Считаме че изискването при връчването на призовката в нея да бъде отбелязвано и ЕГН на лицето, на което тя се връчва, е прекомерно и не съответства на завишените изисквания за защита на личните данни. Не може липсата на отбелязване в призовката на

ЕГН на лицето, на което тя се връчва, да оказва влияние на редовността на връчването. Трите имена, качеството на получателя и неговият подпис са напълно достатъчни.

Отбелязването в разписката на единния граждански номер на лице, чрез което става връчването, също би било предпоставка за отказ за получаване на призовка. Единният граждански номер представлява „Лични данни“ по смисъла на чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.). Личните данни са обект на повишено ниво на защита съгласно българското и европейско законодателство и вписването им в разписка за връчване на призовка потенциално би могло да доведе до нарушение на Регламент (ЕС) 2016/679 и Закона за защита на личните данни.

10. Относно чл. 45 от ЗАНН:

Разпоредбата предвижда възможност пострадалият от административното нарушение да направи искане за обезщетяване на причинените му вреди, като в общия случай (ако друго не е предвидено в специален закон) искането е ограничено до едва два лева. Вносителите не предвиждат актуализиране на тази стойност. Намираме, че при така установения в закона размер от два лева разпоредбата е неработеща.

11. Относно чл. 52 от ЗАНН:

1. В тази разпоредба са разписани действията, които наказващият орган може да предприеме след получаване на административнонаказателната преписка. Алинея 4 и алинея 7 разграничават хипотезите на допуснати отстраними и неотстраними съществени нарушения на процесуалните правила. Когато АНО констатира допуснати съществени и отстраними процесуални нарушения, той следва да върне преписката на актосъставителя с указания за отстраняването им. Когато АНО констатира допуснати съществени и неотстраними процесуални нарушения, той следва да прекрати производството с мотивирана резолюция. Тези законови разрешения изглеждат разумни. Въпреки това, алинея 6 търпи критични бележки. Не става ясно защо вносителите изрично регламентират в алинея 6 единствен конкретен процесуален порок (ограничаване на правото на нарушителя да разбере за какво нарушение е обвинен), извеждайки го „пред скоби“ в отделен законов текст, при положение че този порок напълно се вписва в дефиницията за отстранимо процесуално нарушение. Прави впечатление, че нито в Гражданския процесуален кодекс, нито в Наказателно-процесуалния кодекс законодателят си е позволил казуистично да изброява възможните разновидности на процесуални нарушения. Подобна казуистика се наблюдава в измененията на Административно-процесуалния кодекс, съдържащи се в Държавен вестник, бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019 г., и по-конкретно – новата ал. 4 на чл. 168 от АПК. Остава дискуссионен въпросът обаче доколко казуистичното оформяне на законите е удачно, доколкото законът по дефиниция следва да бъде абстрактен.

По-голям недостатък на разпоредбата обаче е, че се предвижда съставянето на нов АУАН, като изрично е посочено, че резолюция за прекратяване на производството по отношение на вече съставения АУАН не се издава?! Изразяваме опасения, че подобна възможност (за съставяне на втори, трети, четвърти и т.н. АУАН – забрана за повтаряне на процедурата не фигурира) би могла да доведе до голяма правна несигурност, най-вече за подведеното под отговорност лице, на което няма пречка да бъдат връчени „каскада“ от актове за установяване на едно и също административно нарушение. В законопроекта не се съдържа уредба относно вече съставените АУАН. Подобна висящност, неопределеност и неуреденост не допринася за постигане на основни принципи на процеса каквито са прозрачността, откритостта, предвидимостта, законоустановеността и др. Намираме за уместно в тези случаи наказващият орган да се произнася с определен акт, който да бъде връчван на нарушителя или най-малкото нарушителят да бъде уведомяван за него.

В чл. 52, ал. 5 е посочено, че *„актосъставителят отстранява допуснатите процесуални нарушения в двуседмичен срок от връщането на акта и изпраща незабавно материалите по преписката на наказващия орган.“* В чл. 52, ал. 5, както и в другите алинеи на чл. 52 не е даден отговор дали, как и в какви срокове нарушителят бива уведомяван за промените в изготвения му и предходно връчен АУАН. Това следва да се уточни, за да няма празноти и потенциално ограничаване на правото на защита на нарушителя.

12. Относно чл. 52в от ЗАНН:

Разпоредбата на чл. 52в, ал. 7 от проекта гласи: *„Резолюцията подлежи на обжалване и протест по реда на Глава трета, раздел пети от този закон. Резолюцията може да се обжалва и само относно мотивите и основанията за постановяването ѝ.“*

Предложената норма внася голяма промяна в производството по ЗАНН, като въвежда несъществуващата към момента възможност за обжалване по съдебен ред и на резолюциите за прекратяване на производствата. Подобна възможност вече е била предмет на широка дискусия в доктрината, като съществуват мнения, че е напълно възможно за адресатите на мотивираната резолюция да възникне правен интерес от оспорването ѝ било с оглед диспозитива, било с оглед мотивите към нея (вж. например „Процесът по ЗАНН“, 2009 г., изд. „Сиела“, стр. 261 и сл.). При всички случаи обаче намираме за необходимо правният интерес да бъде обоснован. Може да бъде изведен паралел с наказателния процес, в рамките на който подсъдимият би могъл да обжалва и оправдателната си присъда (арг. от чл. 318, ал. 3 НПК).

Отделен е въпросът за целесъобразността на подобна революционна промяна, но той трябва да бъде решен от законодателя. Следва да бъде отчетено, че с резолюцията се прекратява административнонаказателното производство, т. е. не се ангажира отговорността на привлеченото като нарушител лице, предвид което е несъстоятелно да се очаква, че то би обжалвало същата. Предвиждането да се обжалват актове, с които не се ангажира отговорност може да бъде разгледано и като проява на излишен формализъм, без правна

логика, а освен това би довело до излишно натоварване на съдилищата с дела, чийто смисъл и оправдание трудно могат да бъдат открити.

Резолюцията за прекратяване би могла да се обжалва единствено от лицето, поискало обезщетение и да се протестира от прокурор.

Не е ясно дали вносителите са възлагали или извършвали оценка как би се отразила тази процесуална възможност върху броя на новообразуваните дела и дали до такава степен се засяга правната сфера на адресата на резолюцията, че да се предвижда възможност за достъп до обжалването ѝ по съдебен ред. До голяма степен този въпрос и въпросът за обжалване на предупрежденията по чл. 28, ал. 4 от законопроекта са сходни.

13. Относно чл. 53 от ЗАНН:

Заслужава да бъде приветствана предложената редакция на чл. 53, ал. 2 от ЗАНН, която допуска НП да бъде издадено и когато АНО установи допуснати в АУАН очевидни фактически грешки или когато се налага да бъде приложен закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата. Правилно е поставен акцент върху обстоятелствената част, а не върху правната квалификация, защото квалификацията на административното нарушение е подвеждането на фактическия състав на нарушението (деянието с неговите фактически белези) под съответно нарушената административнонаказателна норма. Не би следвало да има пречка при правилно изяснена фактическа обстановка АНО да коригира правната квалификация, когато това се налага. Подобно схващане съществуваше и досега (така е прието в Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по тълк. д. № 7/2010 г. на Върховния административен съд), но в противоречие с цитираното Тълкувателно решение много решаващи съдебни състави приемаха по конкретни дела, че неточната правна квалификация на АУАН представлява съществено процесуално нарушение и засяга правото на защита на привлеченото към отговорност лице, което е основание за цялостна отмяна на НП, без да отчитат действащата и към момента норма на чл. 53, ал. 2 от ЗАНН, която позволява АНО да издаде НП и при допуснатата нередовност в АУАН, както и предвид наличието на чл. 57, ал. 1, т. 7 от ЗАНН, според който правната квалификация е самостоятелен реквизит на НП и не е задължително тя да съвпада с правната квалификация, предложена от актосъставителя. Най-сетне, при прилагане на закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение не се стига до засягане на правата на нарушителя в по-голяма степен, отколкото при прилагане на предложения от актосъставителя закон.

Що се отнася до допуснатите очевидни фактически грешки, предложените изменения следва да бъдат поздравени, защото и за касационната инстанция (чл. 175 от АПК), и за въззивната инстанция (чл. 414, ал. 1, т. 1 от НПК) съществува процесуален ред, по който те биха могли да изправят допуснати явни неточности. Няма логика от актосъставителя да се очаква да е безгрешен, а крайната преценка дали правото на защита на нарушителя е накърнено, е на съда.

14. Относно чл. 586 от ЗАНН:

Вносителите предлагат да се въведе и институтът на Споразумението между наказващия орган и привлеченото към отговорност лице, с което да приключи административнонаказателното производство. Следва да се отбележи, че този институт не само съществува, но и намира широко приложение в наказателния процес. Стимулт за привлеченото към наказателна отговорност лице да сключи споразумение е, че със споразумението може да се определи наказание при условията на чл. 55 от НК и без да са налице изключителни или многобройни смекчаващи отговорността обстоятелства (чл. 381, ал. 4 НПК). Със сключване на споразумение се постига бързина в процеса, като то има същите последици, както и влязлата в сила присъда.

На плоскостта на административнонаказателния процес, стимулт за нарушителя да сключи споразумение е определянето на глоба (имуществена санкция) във фиксиран размер 80 % от минимума, предвиден за съответното нарушение. Споразумението е обвързано и с ускорено заплащане на определената глоба (имуществена санкция) – в 14-дневен срок, което според очакванията и разчетите на вносителите би следвало да доведе до повишаване на събираемостта на глобите. Макар това да не е от пряко значение за КФН, считаме, че удовлетворен от тази законова възможност би бил и съдът, тъй като влязлото в сила споразумение има последиците на влязло в сила НП и не подлежи на обжалване по съдебен ред, което неминуемо ще доведе и до разтоварване на съда.

От друга страна обаче се забелязват и известни слабости в предложенията. В множество случаи за нарушителя няма да съществува стимул да участва в преговори и да сключва споразумение с наказващия орган в едномесечния срок по чл. 52, ал. 1 от ЗАНН, защото нарушителят би могъл да ползва привилегиите по чл. 79б от законопроекта, а именно – да изчака издаването на НП и в 14-дневен срок от получаването му да заплати 80 % от размера на наложената глоба (имуществена санкция). Не е тайна, че в преобладаващия брой случаи администрацията налага минималните наказания, предвидени в закона, поради което крайният ефект от упражняване на правото по чл. 79б би бил тъждествен на ефекта от сключване на споразумение. Ето защо изразяваме опасение, че институтът на споразумението може да не функционира в обема, в който вносителите очакват, ако се запази така предложената редакция. Проблем по отношение на практическото приложение ще има и когато за определено нарушение е предвиден единствено максимален размер на глоба и имуществена санкция. В тези случаи остава неясно по какъв начин би могъл да се определи размера на глобата или имуществената санкция при сключването на споразумение.

В чл. 586, ал. 11 от законопроекта е предвидено, че АНО издава мотивирано постановление, с което обезсилва сключеното споразумение, ако глобата не бъде платена в 14-дневния срок. Не става ясно дали мотивираното постановление следва или не следва да бъде връчено на лицето (или лицето да бъде уведомено за него). Доколкото същото не подлежи на оспорване, а и при съпоставка с чл. 58, ал. 1 (където изрично е регламентирано, че НП се връчва на нарушителя и на поискалия обезщетение) или с чл. 52в, ал. 6 (където изрично е регламентирано кому се връчва РП), или дори с чл. 28, ал. 3 (където е предвидено,

че и „предупреждението“ се връчва по реда на чл. 58), би могло да се смята, че органът няма задължение да уведомява/връчва на лицето препис или оригинал от мотивираното постановление за обезсилване на сключеното споразумение.

Намираме, че тази процедура би могла да бъде облекчена, като вместо издаване на самостоятелно мотивирано постановление за обезсилване, наказващият орган го инкорпорира в самото НП, което така или иначе е длъжен да издаде (по силата на чл. 58, ал. 11 от законопроекта), след като обезсили споразумението. По този начин би бил спестен немалък административен ресурс.

Сключването на споразумение по ЗАНН е сполучлива добавка към закона, но следва допълнително да се извършат промени, за да се олекоти и подобри производството. В настоящия си вид при неспазено споразумение първо се издава мотивирано постановление, а след това и наказателно постановление, което натоварва административнонаказателната процедура с допълнителни действия. Трябва да се вземе предвид и че някои нарушители биха били мотивирани да сключат споразумение, без да го изпълнят, с цел да удължат и отложат приключването на административнонаказателното производство. Следва да се обмисли варианта в споразумението, освен съгласието на страните по чл. 58б, ал. 3, да се включат отделно и всички реквизити на НП от чл. 57, ал. 1, ведно с пълния размер на глоба/имуществена санкция. По този начин при неспазване на споразумението би било възможно да се предвиди, че органът отбелязва в споразумението, че същото не е спазено и самото споразумение придобива качество на НП, което да се обжалва по съответния ред, предвиден в ЗАНН. По този начин ще се спестят допълнителните административни действия при неспазено споразумение в настоящата предложената разпоредба на чл. 58б, ал. 11.

Разпоредбата на чл. 58б, ал. 12 от ЗАНН е необходимо да бъде прецизирана, т. к. в ал. 4, към която е направена препратката, няма т. 1.

15. Чл. 59, ал. 3 от проекта

Визираната норма гласи: *„Когато в наказателното постановление или в съобщението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване се удължава на два месеца. Когато в наказателното постановление или в съобщението за неговото издаване погрешно е указано, че той не подлежи на обжалване, сроковете за подаване на жалба се удължават на шест месеца“.*

Считаме че може да се обмисли дали предвиденият срок от шест месеца във второто изречение на разпоредбата не е прекомерно удължен и евентуално да бъде скъсен до четири месеца.

16. Относно чл. 63г от ЗАНН:

Вносителите заслужават да бъдат поздравени за включването на този текст в своя проект. Сега действащата законова уредба не предвижда възможност за присъждане на разноски в полза на жалбоподателя в рамките на производството по ЗАНН – нито от

въззивната, нито от касационната инстанция. По отношение на последната дори е налице изрично Тълкувателно решение № 2 от 03.06.2009 г. по тълк. д. № 7/2008 г. на Върховния административен съд, чийто диспозитив гласи: „Административните съдилища не присъждат разноски в производствата по касационни жалби срещу решенията на районните съдилища по административнонаказателни дела“.

След постановяване на Тълкувателно решение № 1 от 15.03.2017 г. по тълк. д. № 2/2016 г. на Върховния административен съд обаче се наблюдава лавинообразно увеличение на исковите срещу администрацията с правно основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, с които ищците претендират репарирание на причинените им вреди в резултат на отменени като незаконосъобразни НП (заплатените възнаграждения за адвокат в производствата по обжалване на НП). По принцип считаме, че обезщетяването на тези вреди е справедливо и страната не заслужава да търпи вреди, изразяващи се в извършване на разходи за адвокатска защита срещу наказателни постановления, които с влезли в сила съдебни актове се установи, че са били незаконосъобразни. Сега действащата правна рамка обаче е нетърпима и абсурдна, защото за да бъдат обезщетени тези вреди, се налага предявяването на отделен иск по реда на ЗОДОВ, респективно воденето на ново дело, в което впрочем се извършват нови разходи за процесуално представителство, които органът (ако искът бъде уважен) също ще бъде принуден да заплати. Поради това предложението на вносителите разходите за един адвокат да бъдат присъждани още в производството по обжалване на самото НП са великолепни и елиминират нуждата от водене на втори процес.

Считаме обаче, че с оглед принципа за равнопостановеност на страните в съдебното производство (чл. 12, ал. 2 НПК вр. чл. 84 от ЗАНН) вносителите биха могли да надградят своето предложение, като предвидят присъждането на разноски и в полза на административния орган, в случай че жалбата бъде отхвърлена. Размерът на присъденото възнаграждение предлагаме да бъде определен съобразно определения размер в чл. 27е от Наредбата за заплащането на правната помощ, приета с ПМС № 4 от 06.01.2006 г. Сходна правна уредба се съдържа в чл. 189, ал. 3 от НПК.

17. Относно чл. 70, ал. 2, т. 6 от ЗАНН

Административнонаказателното производство подлежи на възобновяване, когато е допуснато нарушение на материалния закон, съществено процесуално нарушение по чл. 63, ал. 43, т. 1 – 62 или явна несправедливост на наложената санкция при постановяване на акт, непроверен по съдебен ред.

Възобновяването на административнонаказателните производства е своеобразен извънреден способ за контрол върху влезли в сила актове.

Видно от основанията за възобновяване, които понастоящем също са предвидени в чл. 70 от актуалната редакция на ЗАНН (и които се припокриват с част от основанията по предлаганата нова редакция на разпоредбата), възобновяването следва да се допуска при наличие на изключителни хипотези, свързани най-общо казано с установяване на престъпни обстоятелства, нови обстоятелства, имащи съществено значение за разкриване на обективната истина или постановено решение на Европейския съд по правата на човека, с

което е установено нарушение на Европейската конвенция. Предлагащото в т. 6 на чл. 70, ал. 2 от закона основание за възобновяване на административнонаказателното производство не разкрива белезите на изключително обстоятелство, а напротив – визира пороци на самото наказателно постановление/ съдебно решение, които биха били основание за отмяната му при проведено редовно обжалване на съответния акт. В тази връзка считаме, че ако някоя от страните е пропуснала да упражни правото си да обжалва съответния акт в преклузивния срок за това, не следва да ѝ се дават възможност да поправи бездействието си чрез инициране на производство по възобновяване.

Във връзка с изложеното предлагаме да отпадне т. 6 от предлаганата нова редакция на чл. 70, ал. 2 от ЗАНН.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



БОЙКО АТАНАСОВ

За председател на КФН:
Заместник-председател на КФН
<i>Д. Йорданова</i>
Заповед за делегиране на пръвономия
№ <i>3 - 202 / 14.06.19г.</i>