



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: [arch@vas.com](mailto:arch@vas.com)

Изх. ....1294.....

Дата .08.07.....2019 г.

ДО  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

**Относно:**

Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, обявен за обществено обсъждане на 11.06.2019 г., със срок на обществени консултации до 11.07.2019 г.

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,**

На 11 юни 2019 г. в Портала за обществени консултации на Министерски съвет [strategy.bg](http://strategy.bg) беше обявен за обществена консултация проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (“Проекта” или “ЗИДЗАНН”).

На основание чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове, в определения срок за обществени консултации – до 11.07.2019 г., Висшият адвокатски съвет изразява настоящето становище по проекта, без то да претендира, че изчерпва всички бележки и предложения за необходимите

промени в законопроекта. Считаме, че са налице няколко принципни положения, които следва да бъдат взети предвид от вносителите при изготвянето на законопроекта:

**1. Отмяната на наказателно постановление следва бъде основание за незабавно прекратяване на изпълнение на принудителна административна мярка, когато наказателното постановление и принудителната административна мярка са основани на идентични факти и обстоятелства**

Висшият адвокатски съвет изразява становище, че отмяната на наказателното постановление по съдебен ред с окончателно решение следва да представлява основание за незабавно прекратяване на изпълнението на принудителната административна мярка. Според нас са налице редица случаи, при които такава хипотеза е напълно възможна и приемането на подобна разпоредба, ще облекчи административния процес. Такъв е например случаят, при който се налага принудителна административна мярка по чл. 103, ал. 2 т. 16 ЗКИ на кредитна институция и едновременно с това се налага административно наказание по реда на чл. 152-152в от Закона за кредитните институции. Това са два административни акта, които подлежат на обжалване по различен ред и ако наказателното постановление бъде отменено с влязъл в сила съдебен акт, поради обстоятелството, че не е извършено административно нарушение, няма никакво основание да продължи изпълнението на принудителната административна мярка постановена по ЗКИ, която практически лишава длъжностни лица в кредитна институция да упражняват своята професия или дейност. И обратната хипотеза, при която, ако ПАМ бъде отменена, поради липсата на извършено нарушение, липсва основание в рамките на административнонаказателното производство да се приеме, че е налице нарушение. Такова разрешение е в съответствие с правилото на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК, според което ако оспореният акт бъде отменен по съдебен ред, решението има действие по отношение на всички.

**2. Необходимост от запазване на 1 годишен давностен срок за общите случаи на административни нарушения**

Срокът на давността за нарушенията, за които не е предвиден по-дълъг срок, е увеличен от 1 година на 1 година и 6 месеца. Предложеното увеличение на давностния срок за общите случаи на административни нарушения не е подкрепено от никакъв анализ и оценка, нито от конкретни мотиви. Давността в административно-наказателните производства има за цел да мотивира административните органи да се произнасят в разумни срокове, както и да гарантира правната сигурност на субектите на

административните задължения. В тази връзка немотивираното и необосновано увеличаването на давностния срок крие риск за насърчаване на бездействието на администрацията в противоречие с основния принцип за бързина и процесуална икономия съгласно чл. 11 от АПК.

Ето защо Висшият адвокатски съвет счита, че предложеният в чл. 34а, ал. 2, т. 3 срок следва да бъде една година.

### **3. Предвиждане на санкция за администрацията при непризоваване на нарушителя при неприсъствено съставяне на акт за установяване на административно нарушение (АУАН)**

При неприсъствено съставяне на акт за установяване на административно нарушение, се създава задължение за администрацията да призове нарушителя не по-късно от седем дни от съставянето му, за да се запознае със съдържанието на акта и да го подпише. Неизпълнението на това задължение от страна на административния орган обаче не е скрепено с гаранция за защита на адресата на акта. Поради това е необходимо да се конкретизира по какъв начин неизпълнението на това задължение от страна на административния орган ще повлияе върху действителността на АУАН и НП, издадено въз основа на него.

Висшият адвокатски съвет намира, че неизпълнението на това задължение ще води винаги до съществено нарушение на процесуалните правила – основание за отмяна съгласно чл. 63, ал. 3, т. 2 ЗАНН.

### **4. Предложения за връщане на административнонаказателната преписка на административния орган издал акта, в случай на допуснато съществено отстранимо нарушение на процесуалните правила.**

Предложената редакция в чл. 52 ЗАНН предвижда, че когато административнонаказателният орган установи, че е допуснато съществено и отстранимо нарушение на процесуалните правила, наказващият орган връща акта на актосъставителя за отстраняването му със задължителни указания по приложението на закона, като упражнява правата си по тази алинея (чл. 52, ал. 4) с мотивирано постановление. Предвижда се в този случай, актосъставителят да отстрани допуснатите процесуални нарушения в двуседмичен срок от връщането на акта и да изпрати отново материалите по преписката на наказващия орган, който се произнася отново в едномесечен срок от получаването на преписката (ал. 5). Предвижда се по-нататък, когато отстранимото процесуално нарушение е довело до ограничаване на правото на нарушителя да разбере в какво е обвинен, да се състави нов акт за установяване на административно нарушение (ал. 6). В този случай не се съставя резолюция за прекратяване на административно наказателното

производство. Предлага се по-нататък, при съществено неотстранимо нарушение, производството да бъде прекратено от наказващия орган с мотивирана резолюция (ал. 7), в който случай, наказващият орган може да укаже издаването на нов акт за установяване на административно нарушение, ако не са изтекли преклузивните и съответно, давностните срокове по чл. 34 –34а (ал. 8).

С изключение на ал. 7, която е логична последица от допуснато съществено и неотстранимо нарушение, ВАдвС счита, че така направените предложения могат да се приемат единствено при условие, че се въведе ограничение на възможността за връщане на акта от наказващия орган до актосъставителя. Разбирайки ползите от вътрешно-административен контрол по законосъобразността на актовете за установяване на административно нарушение, същевременно ВАдвС изразява опасения, че така предложения текст дава възможност за на практика неограничено изготвяне на актове от страна на актосъставителя и връщането им от страна на наказващия орган. Подобно повтаряне на издаването на АУАН с цел да се отстраняват грешки, допуснати от актосъставителите, противоречи на ЕКЗПЧ. Това е значим проблем, още повече в случая, в който нарушителят е възразил срещу акта и задействането на процедурата по издаване на втори акт за същото твърдяно нарушение, на практика, се основава на упражненото право на защита на нарушителя на този етап от развитието на производството. На последно място, от значение е и фактът, че значително се забавя и самото производство.

## **5. Спиране на производство**

В предложените разпоредби със ЗИДЗАНН липсва процедура, по която да се направи проверка позволява ли състоянието на нарушителя производството да бъде възобновено, когато е било спряно в случай на краткотрайно разстройство на съзнанието му, като законопроектът вменява задължение на АНО да извършва такава проверка на всеки 6 месеца. Не става ясно как АНО може да прецени без да има специални знания, дали състоянието на нарушителя позволява производството да бъде възобновено или не. Това трябва да бъде изрично регламентирано.

## **6. Произнасяне на АНО с резолюция относно разноските при прекратяване на производството**

Прекратяването на производството се извършва с мотивирана писмена резолюция, която принципно съдържа всички реквизити на едно наказателно постановление. Висшият адвокатски съвет счита, че при прекратяването на АНП, АНО следва да се произнася и за разноските, включително и

адвокатски хонорар, ако изготвянето на възражение срещу АУАН е възложено на адвокат. В тази връзка предлагаме в чл. 52в, ал. 4 от законопроекта, да се добави нова точка *„разпореждане относно разносните на лицето, срещу което е съставен акта“*.

## **7. Сключване на споразумение за приключване на административно производство**

Въпреки изрична уредба на възможността административното производство да приключи със споразумение, уредбата се нуждае от внасянето на допълнителна яснота. Не е ясно какви са рамките за постигане на споразумение по отношение на другите наказания извън глобата. Що се отнася до икономическите санкции, аргумент за приложимостта се черпи от новелата на чл. 58б, ал. 13, съгласно която за споразумението с едноличния търговец или с представляващия юридическото лице правилата за сключване на споразумение се прилагат съответно. Буквалното тълкуване на тази разпоредба води до извода, че неперсонифицираните сдружения са лишени от правната възможност да сключат споразумение. Тези въпроси следва да бъдат изяснени и прецизирани на законодателно ниво при обсъждане и приемане на законопроекта.

## **8. Необходимост от дефиниция на понятието „предприятие“**

Висшият адвокатски съвет изразява становището, че следва да се възприеме еднозначно тълкуване на термина „предприятие“, тъй като този термин се употребява с различно значение в специалните закони –ТЗ, ЗСч и пр. Терминът предприятие се употребява в две разпоредби на ЗАНН – чл. 24 ал. 2 и новопредложения чл. 61, ал. 2 т. 3.

Висшият адвокатски съвет счита, че терминът „предприятие“ трябва или да бъде заличен от ЗАНН, защото няма предприятие извън юридическо лице, едноличен търговец или неперсонифицирано дружество, или съответно да бъде дефинирано какво се разбира под „предприятие“.

## **9. Разглеждане на жалба от първоинстанционен съд при маловажен и явно маловажен случай.**

Частен случай на противоречивата практика на съдилищата при обжалването на наказателните постановления е произнасянето на съдилищата при маловажен и явно маловажен случай на административно нарушение, за който нарушителят е санкциониран с наказателно

постановление. В доклада на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност от 2017 г., послужил като основа за предложените изменения в ЗАНН, изрично се набляга на необходимостта, когато съдът отмени наказателното постановление, поради наличието на маловажен или явно маловажен случай, да предупреди нарушителя, че при извършването на друго административно нарушение на същия нормативен акт на него ще му бъде наложено административно наказание.

Предложени са различни варианти – това да става без ограничение на срока за извършване на повторно нарушение; това да става, ако не са изтекли сроковете по чл. 34а или в последния случай, ако извърши повторно нарушение в срок от една година от влизането в сила на съдебния акт.

Висшият адвокатски съвет намира, че тези варианти са неприемливи. В изпълнение на ТР № 1/2007 г.- ОСНК, практиката приема, че при наличието на елементите на маловажен случай наказателното постановление се отменя безусловно. Считаме, че с възлагането на правомощие да предупреждава съответното лице, на съда се придават несвойствени функции, които принципно са прерогатив на АНО. Не е ясно, когато съдът предупреждава нарушителя, какъв механизъм за следене на повторността ще бъде създаден и как ще бъде приложен.

#### **10. Присъждане на разноски и адвокатско възнаграждение**

Висшият адвокатски съвет счита, че следва да се предвиди разпоредба, според която да се постанови присъждане на разноски от АНО, когато прекратява преписката с мотивирана резолюция в случаите, когато при изготвянето на възражение нарушителят е бил защитаван от адвокат.

#### **11. Основания за възобновяване на производството**

Висшият адвокатски съвет намира, че макар извършените съществени промени в института на възобновяване на административнонаказателните производства да са положителни, е необходимо да бъде добавено още едно основание за възобновяване на производството, а именно:

- Когато с влязло в сила решение на съд се отмени изцяло административен акт, фактическата обстановка по който, е дала основание на АНО да заключи, че има извършено административно нарушение, производството се възобновява;

#### **12. Възможност за обжалване на наказателно постановление при платена глоба**



Висшият адвокатски съвет счита, че в ЗАНН е необходимо да се предвиди изрично, че заплащането на глоба не пречатства нарушителя да обжалва наказателното постановление в частта относно съпътстващи глобата наказания, както и в частта относно отнети вещи в полза на държавата. Това следва да бъде относимо и към наложените имуществени санкции на юридическо лице.

### **13. Административнонаказателни санкции спрямо юридически лица, еднолични търговци и неперсонифицирани дружества**

С предложения проект се разширява съществено субектният състав на лицата, на които се налагат имуществени санкции. С изрична разпоредба са включени неперсонифицираните дружества по ЗЗД и обединенията на търговски дружества под формата на консорциум, както и на юридически лица, еднолични търговци или неперсонифицирани дружества, регистрирани в друга държава, когато осъществяват дейността си в България чрез клон, но само в случаите, когато това е предвидено в специален закон.

Налагането на икономическа санкция на неперсонифицирано дружество е твърде дискуссионен подход, срещу който ВАДвС възразява и законодателят следва да даде друго законодателно решение.

### **14. Уредба на имуществени санкции**

Особено важен е въпросът, свързан с въведената обективна безвиновна административно-наказателна отговорност по чл. 83 ЗАНН.

Чл. 6 ЗАНН изключва възможността деяние, което не е извършено виновно, да бъде основание за носене на административно-наказателна отговорност, която, видно от много нови примери в законодателството, могат да бъдат много по-тежки от санкции за извършени престъпления. Разпоредбата на чл. 24, ал. 2 ЗАНН предвижда, че „за административни нарушения, извършени при осъществяване на дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени“.

Зад всяко административно нарушение стои физическо лице, което може да носи отговорност само ако деянието, съставляващо административно нарушение, е извършено виновно.

Висшият адвокатски съвет счита, че ако не е извършено виновно, няма място и за налагане на икономическа санкция на съответното нефизическо лице.

Висшият адвокатски съвет намира, че при юридическите лица, едноличните търговци и неперсонифицираните сдружения (ако по отношение на последните се приеме включването им в обхвата на ЗАНН) винаги трябва да се докаже виновно нарушаване на установения ред на държавно управление от техни длъжностни лица, за да може да бъде успешно проведена и установена административно-наказателна отговорност чрез налагането на икономическа санкция на съответното лице (или ако се приеме институтът на административно-наказателната отговорност за неперсонифицираните дружества – на общност от лица).

### **15. Налагане на имуществени санкции на неперсонифицирани сдружения на физически лица и/или търговци**

Налагането на имуществени санкции на неперсонифицирани сдружения на физически лица и/или търговци е възможно поради включването им в обхвата на ЗАНН. Въпросът обаче, е частен на по-всеобхватния въпрос относно приравняването на неперсонифицираните сдружения на юридически лица за целите на налагането на санкции, определянето на данъчни задължения, регистрация по БУЛСТАТ, по ЗДДС и пр. и пр. Прегледът на законодателствата на другите държави-членки на ЕС показва, че в преобладаващата част от тях, с изключение на България, неперсонифицираните сдружения са прозрачни структури, т.е. при определянето на задължения за данъци (корпоративен данък, ДДС), задълженията за регистрации – БУЛСТАТ, регистрация по ЗДДС, както и при налагането на икономически санкции, това се прави в лицето на отделните физически и юридически лица, формиращи съответното неперсонифицирано сдружение и по този начин избягват редица проблеми, съществуващи в практиката и юриспруденцията у нас.

Ето защо Висшият адвокатски съвет изразява становище, че този въпрос налага цялостно преосмисляне на законодателната уредба относно ограничената правосубектност на неперсонифицираните дружества (ДЗЗД, консорциуми и пр.)

### **16. Необходимост от уеднаквяване на разнопосочна и противоречива съдебната практика на административните съдилища като касационна инстанция по АНХ дела**

Причината за необходимост от уеднаквяване на разнопосочна и противоречива съдебната практика на административните съдилища като касационна инстанция по АНХ дела, което поставя въпроса и за необходимост от създаване на механизми за уеднаквяване на практиката по приложението на ЗАНН, е хибридният характер на ЗАНН, който в момента



препраща както към НПК, по реда на който наказателните колегии в районните съдилища разглеждат АНХД като първа инстанция, така и към АПК, по реда на който административните съдилища разглеждат делата по касационни жалби срещу решенията на първоинстанционните съдилища. Административно наказателното производство се нуждае от своя собствена логика. Вярно е, че е невъзможно да се обедини цялото производство в един Административно наказателен процесуален кодекс поради невъзможността да се намери общ знаменател за изключително многобройните и различни по характера си административно-наказателни производства в отделните закони. Но няма пречка да се започне работата по изцяло нов концептуален проект на ЗАНН, който да елиминира хибридният характер на сегашния правораздавателен ред, по който се оспорват санкционните актове на администрацията. Основната последица от съществуващия сега ред е изключително несистемната, разнопосочна и противоречива практика на различните районни и административни съдилища по едни и същи принципни въпроси, което поставя на изпитание принципите на правовата държава. Принципът на върховенството на правото не може да се постигне в административнонаказателното правораздаване без системен законодателен акт, уреждащ съответната материя. Вярно е, че общото събрание на съдиите от ВКС и ВАС в редица случаи се е занимавало с въпроси по уеднаквяване на практиката. Но доколкото нито ВКС, нито ВАС, разглеждат дела по повод установена административно-наказателна отговорност, не е целесъобразно този въпрос да бъде оставен за разрешаване от страна на законодателя единствено в ръцете на тълкувателната практика на съда, който да уеднаквява практиката по административно-наказателни дела. Потенциално решение би било създаването на общо събрание на АС в страната, което да може да бъде сезирано при противоречиво решаване на административно-наказателни дела от различните районни и административни съдилища.

**Висшият адвокатски съвет се надява, че направените в настоящето становище бележки и предложения, ще бъдат полезни на законодателя и ще бъдат взети предвид още на тази фаза от законодателния процес и изготвянето на окончателния проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

