

ВЪЗОБНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Милена Зетова

RESUMPTION OF ADMINISTRATIVE PENAL PROCEEDINGS

Milena Zetova

Abstract: *This report aims to present the features of administrative penal proceedings as an extraordinary control method for revision of enforceable penal decrees, electronic fiches, written warnings to the offender, resolutions for dismissal of administrative penal proceedings, agreements for closing such proceedings, court definitions for their dismissal, and enforceable holdings of administrative cases. The revision of administrative penal proceedings is comprehensively studied as an extraordinary and strongly formal procedure based on strictly defined deadlines, special grounds or prerequisites for its implementation, legal and technical means for its initiation, and to a limited range of decision-making authorities. The report also reveals the most important purpose of the revision of administrative penal proceedings, which is not to repeal or amend the issued act, but to repeal the proceedings themselves because a defective administrative act was issued, and to create a new one that is free from defects.*

Keywords: *revision; administrative penal proceedings; extraordinary control method.*

Приложното поле на Закона за административните нарушения и наказания се отразява на ежедневието на почти всички български граждани, определяйки голям брой административни наказания за различни нарушения във всяка една сфера на дейност на администрацията. От приемането си през 1969 г. до 19.12.2020 г., когато е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за административни нарушения и наказания. (ЗИДЗАНН), в него не са приемани съществени промени, което говори, че той е един стабилен закон, но развитието на обществените отношения в нашето съвремие наложиха и въвеждането на мащабни реформи в административното наказване с цел актуализиране на правното положение на основни институти, създаване на нови възможности за приключване на административнонаказателното производство в

разумни срокове, подобряване на събирането на публичните държавни вземания и др. Нямаше как в многото промени, извършени в него през 2020 г., да не е засегнат и института по възобновяване на административнонаказателните производства. В мотивната част към проекта за изменение на ЗАНН се казва, че „се разширява кръгът актове, постановени в административнонаказателното производство, които подлежат на възобновяване“. Формулировката, която правилно възприема законът е, че се прави проверка на няколко категории актове, които вече са влезли в сила, допълвайки приложното му поле.¹ В съдебната практика не се спори, че залегналите в АПК основания за отмяна на влезлите в сила съдебни актове, не са приложими в производството по възобновяване на административнонаказателни дела, въпреки наличието на прилики между

¹ Сивков, Цв. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от края на 2020 г. – коментар“, изд. „Сиела“ с. 103.

тях. В закона изрично и изчерпателно са посочени основанията за възобновяването на административнонаказателни производства. В старата уредба на института по възобновяване имаше много ограничено и почти липсващо в практиката поле на приложение заради трудно пригодимите и неадекватни за сегашната действителност основания за възобновяване на делото, липсата на възможност за активна легитимация на санкционирания субект за съдебен контрол върху дейността на администрацията, както и на липсата на ясно определени правомощия на сезирания съд.

От създаването си през 1969 г. до 2020 г. институтът на възобновяване на административнонаказателните производства е претърпял само три изменения:

Със ЗИДЗАНН, обн. ДВ, бр.28 от 1982 г., с който е създадено ново основание за възобновяване, а именно *ако с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административно наказание, съставлява престъпление*.²

– Със ЗИДЗАНН, обн. ДВ, бр.39 от 2011 г., с който е променена *подсъдността на делата от окръжен на административен съд*.³

– Със ЗИДЗАНН, обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г., с който е създадено ново основание за възобновяване, а именно *когато деянието, за което е приключило административнонаказателното производство съставлява престъпление*⁴. Това изменение се явява резултат от приемането на ТР №3 от 22.12.2015 г. по тълк.д.№3/2015 г. на ОСНК на ВКС, в което централно място заема идеята за забраната за повторно съдене и наказване на едно и също лице за същото деяние – *ne bis in idem* – основен принцип в българския наказателен процес, уреден в разпоредбата на чл.24, ал.1, предл.6 от НПК, с която се разширяват грани-

ците на забраната за повторно осъждане т.е. ако за същото лице за същото престъпление има незавършено наказателно производство, влязла в сила присъда или друг акт за прекратяване на делото, образуваното следва да се прекрати. Този принцип е установен и в чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за правата на човека, което е съществен елемент на правото на справедлив процес по чл. 6, § 1 от ЕКПЧ и създава гаранция на гражданите, че няма да бъдат повторно подлагани на наказание за деяние, за което вече имат влязла в сила осъдителна или оправдателна присъда. Тук е важно да се отбележи и отмяната на института по на прегледа по реда на надзора по чл.65-69 ЗАНН- със ЗИДЗАНН, обн. бр. 59 от 1998 г., към който чл.73, ал.2 преди изменението през 2020 г. препращаше.

Освен чрез оспорване по реда на двуинстанционния съдебен контрол по отношение на правилността и законността на административните актове или електронните фишове, същите могат да бъдат проверени и по реда на възобновяването – институт, залегнал в чл. 70 и следващите от ЗАНН. Възобновяването, като правен термин означава, че се има предвид прилагането на един извънреден способ за преразглеждане на влязъл в сила и съответно необжалваем по редовен път порочен административен акт, т.е. волеизявление на компетентен орган, ползващо се с формална и материална законна сила. По този начин се създава допълнителна и важна гаранция за справедливо и законосъобразното протичане на административнонаказателния процес.

Правната уредба на института на възобновяването е дефинирана в чл.70 и сл. от ЗАНН. В посочените в ал.1 на чл. 70 от закона актове⁵ изрично са изброени влезлите в сила актове на администрацията, подлежащи

² Чл.70, б. „г“ от ЗАНН

³ Чл.72 и чл.73 от ЗАНН

⁴ Чл.70, ал.1 от ЗАНН

⁵ 1. наказателни постановления;

2. фишове и електронни фишове;

3. писмени предупреждения към нарушителя;

4. резолюции за прекратяване на административнонаказателното производство, издадени на основание чл. 54, ал. 1, т. 1 – 8;

5. споразумения за приключване на административнонаказателното производство;

6. определения на съда за прекратяване на съдебното производство;

7. решения на районния и на административния съд.

на проверка, с което точно и ясно са очертани актовете, подлежащи на проверка по този ред. Новата промяна в този член внася точност и яснота относно кръга на актовете, подлежащи на възобновяване, тъй като преди това те се извличаха по тълкувателен път. Нещо повече, актовете, които подлежат на извънсъдебен контрол по този ред, е дори по-широк от актовете, които подлежат на редовен съдебен контрол. На първо място на контрол по реда на възобновяването в чл.70, ал.1 на ЗАНН, както и преди, така и сега, подлежат **наказателните постановления**, независимо дали са били оспорени от страните, преминали редовен съдебен контрол, потвърдени ли са или изменени в хода на съдебното производство относно тяхната законосъобразност. Административнонаказателното производство, приключило с влязло в сила наказателно постановление, подлежи на възобновяване на всяко от основанията, определени в закона.⁶ Тук се включват и изпълнените наказателните постановления и наложените имуществени санкции, които са изпълнени по реда на чл.79б ЗАНН, като в случай, че производството се възобнови, за санкционираното лице ще възникне вземане към администрацията.

На второ място, както до сега, на ревизия подлежат и **електронните фишове** – на основание чл.70, ал.2, т.1-7 ЗАНН. Новото, което законодателят е внесъл тук е, че подлежат на ревизия и **фишовете**, издавани по реда на чл. 39, ал.2 и 2а ЗАНН, т.е. те могат да бъдат предмет на контрол на основание чл. 70, ал.2, т.1-6 ЗАНН.

Новост е т.3 на чл.70, ал.1 ЗАНН – **писмените предупреждения към нарушителя**, както и **резолюциите за прекратяване на административнонаказателното производство, издадени на основание чл. 54, ал. 1, т. 1 – 8** и споразуменията за приключване на административнонаказателното **производство** (т.4 и т.5).

На шесто място на проверка по реда на възобновяването подлежат **определенията на съда за прекратяване на съдебното производство**. Това са актовете, постановявани в производството по чл.63г от ЗАНН, с които се

прегражда по-нататъшното развитие на делото, включително и в хипотезата на чл.79б, ал.2, като същите подлежат на контрол на основанията, посочени в чл.72, ал.2, т.1-7.

На седмо място на проверка по този ред подлежат **решенията на районния и на административния съд** на основанията, посочени в чл.70, ал.2, т.1-7 от ЗАНН.

С ал.3 на чл.70 ЗАНН се предвиди, че ал.2 се прилага и за **влезлите в сила решения на съда, с които се налага наказание безвъзмезден труд в полза на обществото**. Безвъзмездният труд в полза на обществото е едно ново наказание, въведено с чл. 13, ал.2 ЗАНН, което цели извършване на трудова дейност в дадена среда, с определено качество и под отговорността на пробационната служба. Това е една разпоредба с неясно и противоречиво значение. Освен това, тя повтаря т.7, на ал.2 на 70 ЗАНН, където вече е предвидена проверката на влезлите в сила решения на районния и административния съд, а актът, с който се налага този вид наказание е именно решение на районния съд.

Институтът по възобновяване може да се приложи в цялост или за отделни части на актовете, посочени в чл.70, ал.1. ЗАНН.

Промените в ЗАНН от 1982 г. и 2017 г. не успяха да преодолеят недостатъците в уредбата на основанията за възобновяване, тъй като те не се обхващаха всички възможни варианти, в които страните, действайки недобросъвестно, мотивират наказващия орган или съдилищата да приемат за установена различна от действителната фактическа или пък, когато е възможно страни, участници или субекти да извършат престъпление, с което да повлияят върху крайния правоохранителен акт и др.

С промяната в ЗАНН през 2020 г. основанията за възобновяване бяха допълнени и осъвременени, както и се създадоха нови такива.

Прави впечатление, че основанията за възобновяване по ЗАНН са доста сходни с основанията за възобновяване по АПК. Причината е, защото и в двата нормативни акта е залегнало желанието на законодателя да не се допусне циркулирането на порочни адми-

⁶ Илкова, Р, Тянкова П. Новите положения в административното наказване. Коментар на измененията и допълненията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. Изд. „Сиела“ 2021 г., с. 458.

нистративни актове в правния мир, а освен това въпросните принципни основания са валидни и за останалите правни отрасли. Няма спор, че разширяването на приложното поле на разпоредбата на чл. 70 ЗАНН е един голям плюс за правната наука по отношение на развитието на института по възобновяване на административнонаказателни производства, който гарантира и защитава изясняването на обективната истина при налагане на наказания, така и с обезпечаване на принципите на справедливостта и законността при осъществяването на принуда от страна на държавата, като по този начин се създават стабилни и правилни административни актове.

На първо място, производството следва да се възобнови, когато *с влязла в сила присъда или решение се установи, че някое от доказателствата, въз основа на които е издаден актът по ал. 1, е с неистинско или с невярно съдържание*. Има се предвид, не само присъда, но и решение, постановено от съд по реда на чл. 124, ал. 5 от ГПК⁷ и второ, че доказателството е взето от наказващия орган или съда при постановяване на окончателния акт.

На второ място, производството следва да се възобнови, когато *с влязла в сила присъда или решение се установи, че актосъставител, наказващ орган, съдия, съдебен секретар, прокурор, страна или участник в производството е извършил престъпление във връзка с участието си в административнонаказателното производство*. Това отново се установява с влязла в сила присъда или решение на гражданския съд, постановено по реда на чл. 124, ал. 5 ГПК, като се прецизира и кръгът лица, чиято престъпна дейност е във връзка с административнонаказателното производство.

На трето място производството следва да се възобнови, *когато се открият нови обстоятелства или нови доказателства от съществено значение за разкриване на обективната истина, които не са били известни на нарушителя, наказващия орган*

или съда при постановяване на акта. Същественото тук е, че фактите трябва да бъдат нови, не новосъздадени, а новооткрити, т.е. такива, които са съществували към момента на стартиране на спора по делото или на неговото решаване. Тези нови факти, не трябва да са възникнали след приключване на устните състезания по делото, а по някаква причина страната не е имала информация за тях или пък да е знаела за тях, но да не е могла да ги представи. Предпоставка за отмяна са и новооткритите или новосъздадените документи относно факти, които са били твърдяни през висящността на спора, но не са могли да бъдат доказани поради липса на тези документи. И в двата случая тези новооткрити доказателства трябва да са от съществено значение за решаване на делото, т.е. ако съдът е знаел за тяхното съществуване по време на процеса, би се произнесъл по друг начин и би бил налице друг правен резултат. Непълнотата на фактическия и доказателствения материал по делото не трябва е в следствие на небрежност на страната, нито на процесуално нарушение на съда. За основателността на искането е необходимо страната да представи писмени доказателства за възникването на твърдените нови или новооткрити обстоятелства, като това може да е както официален, така и частен документ.

Четвъртото основание за възобновяване на производството е, когато *с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административното наказание, съставлява престъпление*. Това основание е в резултат на ТР №3 от 22.12.2015 г. по тълк.д.№3/2015 г. на ОСНК на ВКС., в който е инкорпориран принципа *ne bis in idem*, забраняващ повторното наказване на едно лице за едно и също деяния, за което има вече издаден влязъл в сила акт.

Петото и шестото основание също наблягат да не се нарушава горесцитираното правило, т.е. никой да не бъде наказван два пъти за едно и също нещо.

⁷ Иск за установяване на престъпно обстоятелство от значение за едно гражданско правоотношение или за отмяна на влязло в сила решение се допуска в случаите, когато наказателно преследване не може да бъде възбудено или е прекратено на някое от основанията по чл. 24, ал. 1, т. 2 – 5 или е спряно на някое от основанията по чл. 25, ал. 1, т. 2 или чл. 26 от Наказателно-процесуалния кодекс, и в случаите, когато извършителят на деянието е останал неоткрит.

На шесто място административнонаказателното производство следва да се възобнови, когато *с решение на Европейския съд по правата на човека е установено нарушение на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, което има съществено значение за преписката или делото*. Това решение е задължително за държавата - ответник. Според чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната и тези норми имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. За да е налице това основание за отмяна, следва да е установено с влязло в сила решение на ЕСПЧ нарушение на Конвенцията. За удостоверение на основанието по т. 6 към искането за отмяна следва да се приложи и съответното решение на ЕСПЧ, като в противен случай искането за отмяна ще се отхвърли като неоснователно. Всичко това е напълно в синхрон както с Хартата на основните права на Европейския съюз, така и с Европейската конвенция за защита на правата на човека .

Нова е и т.7 , според която *вследствие на допуснато съществено нарушение на процесуалните правила лицето, по отношение на което е издаден актът по ал. 1, наказвателният орган или собственикът на вещите, с които е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата, ако не е нарушител, е бил лишен от възможността да участва в административнонаказателното производство или не е бил надлежно представляван, както и когато не е могъл да участва лично или чрез пълномощник по причина на препятствие, което не е могъл да отстрани*. Подобна формулировка имаше и преди измененията, като сега се презицира коя категория страни не са могли да бъдат пълноценни участници в производството⁸.

Осмото основание за възобновяване е когато, *с влязло в сила решение на съда се отмени административен акт, констатациите в който са взети предвид от наказвателния орган при издаване на акта по ал. 1, т. 1 - 4*. “ То обаче буди противоречия, тъй като тук не може да става дума за административен акт. При административните актове констатациите са свързани с мотивите, а всъщност на обжалване подлежи разпоредителната част, в която се определят права или задължения административноправния субект.⁹ В т.8 са смесени разпоредбите на чл.36 и чл.70, ал.1 от ЗАНН, като същевременно с влязло в сила съдебно решение този акт е отменен и това става основание за възобновяване. Имайки предвид, че актът за установяване на административни нарушения се доближава по своята функция до обвинителния акт, то административният акт няма такава функция, тъй като той е израз на правоприлагаща дейност.¹⁰

Променени са сроковете в искането за възобновяване (чл. 71, ал.1 ЗАНН). Искането за възобновяване на административнонаказателното производство се подава чрез органа, постановил акта по чл. 70, ал. 1, който незабавно изпраща препис от него на прокурора и другите страни, които не са подали искане за възобновяване, а делото - на административния съд. Променена е думата „предложение“ с „искане“, с което се преминава към терминологията по АПК.

До влизане в сила на измененията през 2020 г. единствено прокурорът беше този, който разполагаше с възможност да инициира процедура по възобновяване на административнонаказателни дела, съответно окръжният прокурор, при наличие на предпоставките в чл.70, б. „а“- „г““ от закона и наблюдаващият прокурор – в хипотезата на чл.70, б. „д“. Тази разпоредба не беше удачна, тъй като ограничаваше правото на гражданите да защитават накърнените си права и интереси. Постигане на ЗИДЗАНН е разширяването на кръга

⁸ Сивков, Цв., „Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от края на 2020 г. – коментар“, изд.“Сиела“ стр.105

⁹ Сивков, Цв., „Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от края на 2020 г. – коментар“, изд.“Сиела“ стр.106

¹⁰ Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. – В: Юбилеен сборник в чест на 85-годишнината от рождението на проф. Д. Димитров, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2014, стр. 267 – цит. по: Панайотова, Е. Понятието изпълнителна дейност във функционален смисъл по АПК. С.23.

на лица, които могат сезират съда с искане за възобновяване на административнонаказателното производство. Това изменение заслужава положителна оценка, защото се демократизира началото на процедурата и тя не зависи от волята на прокуратурата.¹¹

Процесуално легитимирани да отправят искане за възобновяване на административнонаказателно производство са следната група лица след приемането на изменителния закон от 2020 г. са : **1. прокурор в окръжна прокуратура, а в случаите по чл. 70, ал. 2, т. 4 и 5, когато се касае за престъпление от общ характер – наблюдаващият прокурор; 2. лицето, по отношение на което е издаден актът по чл. 70, ал. 1; 3. собственикът на вещите, с които е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата, когато не е нарушител; 4. наказващият орган.** Липсва възможност пострадалият от нарушението да може да инициира производството, той може единствено да сезира съответния прокурор или наказващия орган, в случай, че наказателното постановление, с което му е присъдено обезщетение е отменено или изменено от съда. Лицето, по отношение на което е издаден акта и собственикът на отнетите вещи в полза на държавата могат да поискат възобновяване на административнонаказателната процедура, когато сметат, че са накърнени законните им права и интереси. Правомощието прокурорът да иницира процедура по възобновяване на административнонаказателно производство произтича от чл. 127, т.5 от Конституцията, който действа в качеството си на защитник на обществените и държавен интерес и има право и задължение да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове.

Наказващият орган, който е постановил акта, може да прави искане за възобновяване в случаите, когато актът по чл. 70, ал. 1 е отменен или изменен от съда изцяло или в отделна негова част. Искането за възобновяване няма суспензивен ефект, освен ако съдът постанови друго.

Със ЗИДЗАНН, обн. ДВ, бр.29 от 2011 г. само един път е променен чл.73, като подсъдността на производствата, свързани с въз-

обновяване, е променена от окръжните на административните съдилища. Не беше уредена обаче териториалната подсъдност на делата и състава на съда, на правилата за участие на страните и на правомощията на съда след отмяна на разпоредбата на чл.68 ЗАНН (със ЗИДЗАНН, обн., ДВ, бр.59 от 1998 г.). След измененията през 2020 г. се определи, че компетентен да разгледа искането за възобновяване е административния съд, в съдебния район на който се намира органът, постановил акта по чл. 70, ал. в тричленен състав. В случаите, когато се иска възобновяване по акт на административния съд, искането се разглежда от друг състав на съответния административен съд в открито заседание с призоваване на страните и на прокурор от окръжна прокуратура, чието участие му не е задължително. В случай, че намери искането за възобновяване за основателно, административният съд разполага със следните правомощия:

- отменя акта и връща делото или преписката за ново разглеждане, като посочва стадия, от който трябва да започне;
- отменя акта и прекратява административнонаказателното производство, когато към момента на издаването му са били налице основанията за това;
- отменя акта и решава делото по същество.

Решението на административния съд е окончателно.

В заключение може да се посочи, че с промените в производството по възобновяване на административнонаказателни дела в ЗАНН чрез разширяване на основанията, кръгът от субекти, които могат да поискат отмяна, редът и сроковете за разглеждане на искането, се постигнаха важни и значими изменения, гарантиращи в по-пълна степен и по-ефективно законосъобразното му протичане. Това е един извънреден способ за контрол, който има важно значение, тъй като цели упражняването на държавната власт да става при зачитане принципите на справедливост и законност, за да могат в най-значима степен да бъдат защитени основните права и свободи на гражданите и обществото като цяло и не на последно

¹¹ Сивков, Цв., Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г., стр.110

място – целят преодоляване на материалната и формалната законна сила на издадените порочни актове на държавната власт чрез предоставяне на законова възможност за ревизия на тези актове.¹²

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Великова, М. Характеристи на възобновяването на административни производства като извънреден способ за контрол на административните производства. PROCEEDINGS OF UNIVERSITY OF RUSE – 2020, vol. 59, no. 7.1 // **Velikova, M.** Karakteristi na razobnovyavaneto na administrativni proizvodstva kato izvanreden sposob za kontrol na administrativnite proizvodstva. PROCEEDINGS OF UNIVERSITY OF RUSE – 2020, vol. 59, no 7.1.

Илкова, Р, Тянкова П. Новите положения в административното наказване. Комен-

тар на измененията и допълненията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. С.: Сиела, 2021 // **Ilkova, R, Tyankova P.** Novite polozheniya v administrativnoto nakazvane. Komentar na izmeneniyata i dopalneniyata v Zakona za administrativnite narusheniya i nakazaniya ot 2020 g. S.: Siela, 2021.

Сивков, Цв. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от края на 2020 г. – коментар. С.: Сиела, 2021 // **Sivkov, Tsv.** Izmeneniyata v Zakona za administrativnite narusheniya i nakazania ot kraya na 2020 g. – komentar. S.: Siela, 2021.

Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. – В: Юбилеен сборник в чест на 85-годишнината от рождението на проф. Д.Димитров, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2014 // **Hrusanov, D.** Za pravната priroda na nakazatelnoto postanovlenie. – V: Yubileen sbornik v chest na 85-godishninata ot rozhdenieto na prof. D.Dimitrov, UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2014.

¹² Великова, М. Характеристики на възобновяването на административни производства като извънреден способ за контрол на административните производства. PROCEEDINGS OF UNIVERSITY OF RUSE – 2020, vol. 59, no. 7.1., с.58