



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

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

Изх. № 1231

Дата: 26.11.2020 г.

**ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ
НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

по тълкувателно дело № 1/2020 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Искането за тълкуване е направено на основание чл. 125 и чл. 126, т. 1 във връзка с чл. 124, ал. 1, предл. първо, т. 5 от Закона за съдебната власт, от председателя на Върховния административен съд за образуване на тълкувателно дело № 1/2020 г. по следните въпроси:

1. В производството по реда на раздел пети, глава трета на Закона за административните нарушения и наказания районният съд има ли правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба?

2. В касационното производство по реда на глава дванадесета по Административнопроцесуалния кодекс, след като отмени решението на районния съд, административният съд има ли правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба?

Моля при постановяването на решение по тълкувателно дело № 1/2020 г. да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет.

За да се отговори на поставените въпроси, следва да се анализира разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) досежно правомощията на съдебните инстанции и реда за осъществяване на производството по обжалване на наказателни постановления (НП).

1. По въпрос № 1

Член 63, ал. 1 от ЗАНН постановява: „*Районният съд в състав само от съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление или електронния фиш. Решението подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс*“.

С оглед на тази правна уредба в съдебната практика съществува противоречие относно правомощията на съдебната инстанция, действаща като въззивна инстанция, и на съдебната инстанция, действаща като касационна инстанция, относно правомощията им да изменят наказателното постановление чрез преквалифициране на извършеното нарушение и подвеждането му под различна от посочената в него правна норма.

Едната група съдебни състави отговарят приемят, че е законосъобразно да се измени правната квалификация на извършено нарушение, ако фактическата обстановка е вярно установена, но е подведена под грешна правна норма. Тази група съдебни състави приема, че преквалифицирането на извършеното нарушение в съдебната фаза на производството не накърнява

правото на защита на лицето, и извеждат правомощието на районния съд, действащ като въззивна инстанция, от разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от ЗАНН и препращането към чл. 84 от ЗАНН, като на основание чл. 337, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) сочат, че аналогично правомощие е предвидено и за касационната инстанция в чл. 354, ал. 2, т. 2 от НПК, което се подкрепяло и от разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от АПК.

Другата група съдебни състави приемат, че районният съд не може да измени наказателното постановление, като промени правната квалификация на описаното в наказателното постановление нарушение, тъй като това би представлявало съществено процесуално нарушение, водещо до ограничаване на правото на защита на административноотговорното лице. Според тези съдебни състави точното посочване на правното основание в наказателното постановление е негов задължителен реквизит по смисъла на ЗАНН и съдът няма компетентност да промени правното основание, посочено в проверяваното наказателно постановление, а може единствено, констатирайки несъответствие, да отмени наказателното постановление. Тези съображения важат на още по-силно основание за касационната инстанция, поради което съдебните състави, споделящи това становище, приемат, че касационната инстанция няма правомощие да измени основанието на наказателното постановление в случаите, когато словесно описаното нарушение не отговаря на посочената от административнонаказващия орган правна норма.

Висшият адвокатски съвет счита за правилно второто становище по следните съображения.

Правомощията на районния съд, действащ като въззивна инстанция при оспорване на наказателните постановления, са уредени в чл. 63, ал. 1, изр. 1 от ЗАНН. Той може да потвърди, да измени или да отмени процесното наказателно постановление. Доколкото ЗАНН не конкретизира в кои хипотези първоинстанционният съд може „да измени“ НП, а чл. 84 от ЗАНН препраща към субсидиарно прилагане на НПК по отношение на конкретно определени правни институти, някои съдебни състави извеждат от това препращане и правомощието да се изменя правното основание, посочено в НП, с оглед установената фактическа обстановка. Това разбиране е незаконосъобразно.

Препращането по чл. 84 от ЗАНН към правилата на НПК е само „доколкото в този закон няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне

разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване“. Препращането към правилата на НПК обаче в никакъв случай не може да доведе до пренебрегване на особеностите на административнонаказателното производство.

Според изричната императивна разпоредба на чл. 36 от ЗАНН административнонаказателното производство се образува със съставянето на акт за установяване на административно нарушение (АУАН), задължителните реквизити на АУАН са уредени в чл. 42 от ЗАНН, като законодателят изрично е посочил сред тях: *„т. 4. описание на нарушението и обстоятелствата, при които е било извършено; т. 5. законните разпоредби, които са нарушени“.*

В Раздел IV от ЗАНН е регламентирано производството по налагане на административно наказание. В чл. 57 от ЗАНН законодателят е определил императивно задължителните реквизити на НП, като отново изрично в т. 5. и т. 6 е приел, че НП трябва да съдържа описание на нарушението, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и на доказателствата, които го потвърждават; и, което е най-съществено при разглеждането на поставения тълкувателен въпрос – **законните разпоредби, които са били нарушени виновно.**

Включването на тези задължителни реквизити както в съдържанието на АУАН, така и в съдържанието на НП не е случайно. Словесното описание на нарушението, за което се налага определена санкция, трябва да отговаря на правната норма в НП. Континуитетът, преследван от законодателя, е очевиден и има за цел да осигури правото на защита на съответното лице, привлечено към административнонаказателна отговорност, като гарантира, че още от момента на образуване на производството чрез съставяне на АУАН лицето ще знае за какво точно деяние, ясно и точно описано в акта, му се търси отговорност, както и коя конкретна правна норма е нарушило със съответното поведение.

Ако описаното в АУАН нарушение не отговаря на посочената правна норма, това води единствено до заключението, че е издаден незаконосъобразен акт – незаконосъобразност, за която административнонаказващият орган е длъжен да следи и при установяването ѝ да я отстрани. Това не може да се

извърши при съдебното обжалване на НП и при постановяване на съдебно решение по спора. В противен случай е очевидно, че наказаното лице се е защитавало срещу нарушение, подведено под определена правна норма, а практически се оказва, че не тази норма е нарушена. Правото на защита в този случай не само е накърнено, то е изцяло елиминирано.

Видно от чл. 63, ал. 1 от ЗАНН районният съд е инстанция по същество и не притежава материалноправната компетентност на органа, издал наказателното постановление. Щом съдът установи липса на един от задължителните реквизити на процесното НП, в случая грешно идентифициране на правната норма, под която е подведено конкретното изпълнително деяние, той констатира материалната незаконосъобразност на оспореното пред него НП и има правомощието единствено да го отмени, но не и да го измени чрез преквалифициране на нарушението и подвеждането му под друга правна норма, която не е била предмет на правото на защита нито в административнонаказателното производство, нито пред въззивната съдебна инстанция.

Ако се приеме обратното, на практика ще се даде правомощие на районния съд всякога да санира наказателно постановление, издадено при допускане на тежко процесуално нарушение по смисъла на ЗАНН.

Не може да се сподели и тезата, че преквалификацията е допустима на основание чл. 337, ал. 1, т. 2 от НПК във вр. с чл. 84 от ЗАНН. Член 337 от НПК регламентира правомощията на въззивната съдебна инстанция в наказателния процес и макар да има формално препращане към НПК във връзка със съдебното обжалване пред въззивната инстанция в административно-наказателното производство, то това винаги следва да е съобразено с особеностите на производство по ЗАНН. Както бе обосновано по-горе, съдържанието на АУАН и НП са императивно уредени в чл. 42 и чл. 57 от ЗАНН, т.е. при констатирането на съществен порок на НП той не може да бъде отстранен на основание чл. 337 от НПК от първоинстанционния съд. Не е възможно чрез препращането към чл. 337 НПК да се дерогират императивните разпоредби на чл. 42 и чл. 57 ЗАНН. Трябва да се държи сметка, че правилата в НПК са уредени с оглед спецификите на наказателния процес и при прилагането им спрямо административнонаказателния същите нито са директно приложими, нито могат да пренебрегват императивно посочените реквизити на АУАН и НП в ЗАНН.

От друга страна, правилното посочване на нарушената правна норма не само е задължителен реквизит на всяко НП, но гарантира и правото на защита на привлеченото към отговорност лице, което да организира защитата си по подходящ начин. Промяната на правната норма, посочена в наказателното постановление, в постановеното съдебно решение би лишила жалбоподателя от възможност да упражни ефективно правото си на защита на две съдебни инстанции, тъй като едва пред административния съд, действащ като касационна инстанция, ще има възможност да организира защитата си с оглед преквалификацията на деянието.

Правилната конкретизация на правната норма и правната квалификация на извършеното административно нарушение има съществено значение за съдебната проверка, извършвана от районния съд, досежно материалната законосъобразност на процесното наказателно постановление. Съдът проверява дали описаното в АУАН и НП нарушение, доказано в производството пред съда, отговаря на уреденото в съответната правна норма нарушение и при съществуване на несъответствие установява материална незаконосъобразност на НП, водеща до неговата отмяна. Недопустимо е съдът да бъде превръщан в административнонаказващ орган, който преквалифицира нарушението и променя основанието на наложеното наказание, обективизирано в НП.

Горният извод се подкрепя и от различното съдържание на компетентността на административнонаказващия орган и на първоинстанционния съд. Анализът на разпоредбите на чл. 52 от ЗАНН води до извода, че административнонаказващият орган е длъжен да провери акта, т.е. АУАН относно неговата законосъобразност и обосновааност, както и да прецени подадените възражения срещу него и събраните доказателства. Оттук следва, че административнонаказващият орган е длъжен да следи за спазването на процедурата по ЗАНН, както и за задължителните реквизити по чл. 42 от ЗАНН относно АУАН и при липса на съвпадение между описаното нарушение и посочената правна норма, да го отстрани. Макар ЗАНН да не предвижда изрично правомощието на административнонаказващия орган, когато установи незаконосъобразност на акта, доколкото се предвижда връщане на преписката единствено в хипотезата, когато АУАН не е предявен на лицето, сочено за нарушител по чл. 52, ал. 2 от ЗАНН, то в останалите хипотези следва именно административнонаказващият орган да отстрани

допуснатото нарушение **при издаването на НП**, като посочи правилно разпоредбата, под която трябва да бъде подведено съответното деяние, при положение че фактите и обстоятелствата относно нарушението са били правилно установени.

Позовавайки се на тях и подвеждайки допуснатото нарушение под определена правна норма с наказателното постановление, административнонаказващият орган постановява съответен акт, като не лишава съответното лице от възможността му да се защити срещу НП на две съдебни инстанции. Едно такова НП, отговарящо на императивно закрепените реквизити по чл. 57 от ЗАНН, ясно постановява кое лице за какво поведение, при каква фактическа обстановка и при нарушение на коя правна норма е допуснало твърдяното нарушение, което гарантира ефективното упражняване на правото му на защита, доколкото то би имало възможност да организира защитата си с оглед на конкретно установените факти и обстоятелства в съответствие с определената от административнонаказващия орган правна норма, чието нарушение се твърди.

Районният съд, съгласно чл. 63, ал. 1, изр. 1 от ЗАНН, действа като инстанция по същество с правомощието да потвърди, измени или отмени НП. Макар законодателят да не е конкретизирал кога съдът изменя НП, няма никакво съмнение, че съдът не разполага със същата материална компетентност като административнонаказващия орган – напротив, съдът действа като въззивна инстанция и проверява дали наказателното постановление е законосъобразно и дали е спазена процедурата за издаването му по ЗАНН. Когато констатира материална незаконсъобразност на НП или тежко нарушение на процесуалните правила, което не може да бъде отстранено, съдът отменя наказателното постановление. Той няма как да санира установените пороци съгласно чл. 63 от ЗАНН.

Първоинстанционният съд има правомощието да измени процесното наказателно постановление, ако при правилно установени факти и обстоятелства, идентифициран субект на нарушението и посочено основание, административнонаказващият орган не е индивидуализирал правилно наложеното наказание. Съдът може да намали определеното административно наказание или да го замени с друго по вид, ако то е по-благоприятно за нарушителя. Възможно е също да се стигне до изменение на наказателното постановление от районния съд, когато се установи, че е извършено по-леко

по вид административно нарушение и трябва да бъде приложена привилегирована разпоредба, предвиждаща по-леко наказание, или когато след извършване на административното нарушение е настъпила промяна в законодателството, водеща до прилагането на по-благоприятна за нарушителя разпоредба на закона. В тези случаи при явна несправедливост на наложеното наказание първоинстанционния съд има право да измени наказателното постановление. Тези правомощия обаче коренно се различават от хипотезата, при което съдът би изменил НП, като преквалифицира извършеното нарушение и го подведе под друга правна норма. Когато извършеното нарушение и нарушената правна норма са правилно конкретизирани, но е допусната грешка при индивидуализацията на наказанието, изменението на наказателното постановление от съда е оправдано. При промяна на наказателното постановление в тези хипотези няма да се стигне до нарушение на правото на защита на лицето, защото доколкото съществува забраната за влошаване на положението на жалбоподателя, съдът не би могъл при обжалване на НП от съответното лице, привлечено към административнонаказателна отговорност, да го измени като му наложи по-тежко от определеното от административнонаказващия орган наказание. Правното положение на лицето, определено като нарушител, обаче се влошава безусловно, когато се промени квалификацията на извършеното нарушение в съдебната фаза на административнонаказателното производство и извършеното нарушение бъде подведено под друга норма, която лицето не е могло да вземе предвид при организирането на защитата си.

Районният съд, действащ като въззивна инстанция, няма правомощие да измени наказателното постановление, като преквалифицира установеното нарушение по друга правна норма, защото това засяга материалната законосъобразност на акта и би довело до saniране на тежък процесуален порок, който районният съд не е компетентен да отстрани.

С оглед на изразеното по-горе становище Висшият адвокатски съвет намира, че **районният съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние (действие или бездействие), подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба по реда на раздел пети, глава трета на ЗАНН.**

2. По въпрос № 2

По отношение на втория въпрос Висшият адвокатски съвет счита за относими изложените аргументи във връзка с въпрос № 1, като намира за необходимо да допълни следното.

Незаконосъобразно е становището на някои съдебни състави, че в касационното производство в рамките на административнонаказателния процес е приложима нормата на чл. 354, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от НПК, регламентираща правомощията на касационната инстанция при постановяване на решение в наказателния процес. Разпоредбата на чл. 84 ЗАНН допуска субсидиарното прилагане на НПК само доколкото в ЗАНН няма особени правила, а в този нормативен акт има особено правило – чл. 63, ал. 1, изр. 2 от ЗАНН, постановяващо, че решението на първоинстанционния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в НПК, и по реда на глава дванадесета от АПК, т.е. по реда на касационното обжалване, регламентиран в АПК. Следователно чл. 84 ЗАНН следва да се прилага единствено когато в особеното правило на чл. 63, ал. 1 ЗАНН, респ. в разпоредбите, към които то препраща, се съдържа празнота. Подобна празнота обаче не съществува относно правомощията на касационния съд, тъй като АПК ги урежда посредством своите чл. 221, чл. 222 и чл. 227, в които не е предвидено правомощие за преквалифициране на осъществено нарушение в хипотеза, когато касационната инстанция констатира, че при съответната фактическа обстановка неправилно е била посочена правната норма.

Гореизложените съображения налагат извода, че в административнонаказателния процес не следва да се прилагат касационните правила за изменение чрез преквалифициране на извършено нарушение по чл. 354, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от НПК, тъй като нито има препращане към реда на касационно производство по НПК (освен относно касационните основания), нито има празнота относно правомощията на съда при касацията, осъществявана по АПК. Вместо това, при очертаване на касационната съдебна компетентност, трябва да се изхожда приоритетно от касационните правила на АПК, регламентирани в чл. 221, чл. 222 и чл. 227 от АПК.

Според чл. 221, ал. 2 от АПК касационната инстанция в този случай може да остави в сила решението или да го отмени в оспорваната му част, ако е неправилно. А според чл. 222 от АПК, когато го отмени, административният съд, действащ като касационна инстанция, решава спора по същество или го

връща, когато е допуснато съществено процесуално нарушение или трябва да се установят факти, за които събирането на писмени доказателства не е достатъчно.

В случаите, когато решението е недопустимо, административният съд го обезсилва в оспорваната част, като прекратява делото, връща го за ново разглеждане или го препраща на компетентния съд, според правилото на чл. 221, ал. 3 от АПК. Когато решението на районния съд е нищожно, обявява нищожността му изцяло и ако делото не подлежи на прекратяване, го връща на първоинстанционния съд за постановяване на ново решение по чл. 221, ал. 4 от АПК.

В чл. 227 от АПК са уредени правомощията на касационната инстанция при повторна отмяна на първоинстанционното решение, в който случай тя решава спора по същество, като има правото да събира нови доказателства.

С оглед на уредбата на касационното обжалване по АПК и изричното препращане към нея съгласно чл. 63, ал. 1, изр. 2 от ЗАНН следва изводът, че правомощията на касационната инстанция по НПК не са приложими в това производство, тъй като АПК е регламентирал изрични такива, които макар да не са пригодени към административнонаказателните производства, са законовата рамка, която следва да бъде приложена. Несъвършенствата в законодателството не могат да обосноват по-неблагоприятно третиране на лицето, посочено като нарушител в съответния АУАН и последвалото го НП.

От друга страна, и в хипотезите, при които касационната инстанция решава спора по същество, е недопустимо да извърши преквалификация на изпълнителното деяние, като едва на касация се посочи нова и различна правна норма, под която да го подведе. На първо място, така най-грубо би се ограничило правото на защита и на справедлив процес за лицето, тъй като постановеното решение ще бъде окончателно и няма да подлежи на обжалване, а така ще се наруши и принципът за двуинстанционност на съдебното обжалване на наказателните постановления. На второ място, подобно правомощие за съда не е предвидено при касационното обжалване по реда на АПК. Съдът, установявайки неправилност на съдебното решение, го отменя и решава спора по същество, в която хипотеза отново подлежи на съдебна проверка материалната законосъобразност на наказателното постановление. Когато констатира материална незаконосъобразност на

процесния акт, съдът го отменя – той не може да санира порока нито в рамките на първоинстанционното съдебно производство, а още по-малко – в касационното.

Неправилното посочване на нарушената правна норма, като задължителен реквизит на наказателното постановление по чл. 57 от ЗАНН, не може да бъде санирано от касационната инстанция – тя може само да отмени незаконосъобразното постановление.

С оглед на изложените съображения Висшият адвокатски съвет счита, че **административният съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба.**

Предвид гореизложеното на поставения първи въпрос от председателя на Върховния административен съд по тълкувателно дело № 1/2020 г.:

В производството по реда на раздел пети, глава трета на Закона за административните нарушения и наказания районният съд има ли правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба?

Висшият адвокатски съвет счита, че следва да се отговори **отрицателно** – в производството по реда на раздел пети, глава трета на Закона за административните нарушения и наказания районният съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба, а може да установи материалната незаконосъобразност на наказателното постановление и да го отмени.

На поставения от председателя на Върховния административен съд по тълкувателно дело № 1 от 2020 г. втори въпрос:

В касационното производство по реда на глава дванадесета по Административнопроцесуалния кодекс след като отмени решението на районния съд, административния съд има ли правомощие да

преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба?

Висшият адвокатски съвет счита, че следва да се отговори **отрицателно** – в касационното производство по реда на глава дванадесета по Административнопроцесуалния кодекс, след като отмени решението на районния съд, административния съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба, защото касационната инстанция не разполага с подобно правомощие по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА