



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. № 191

Дата: 22.02.2021 г.

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

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
представяван от председателя –
Ралица Негенцова

по тълкувателно дело №6/2020 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Искането за тълкуване е направено от Главния прокурор на Република България на основание чл. 125, вр. с чл. 126 от Закона за съдебната власт, като тълкувателното дело е образувано от Председателя на Върховния административен съд - Георги Чолаков, с предмет следния въпрос:

„При извършването на повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места, търговецът извършва едно или няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 3б във връзка с чл. 65, ал. 2 от Закона за стоковите борси и тържища и във вр. с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания?”

Моля, при постановяването на решение по Тълкувателно дело №6 от 2020 г., да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:

За да се отговори на поставения въпрос следва да се анализира релевантната правна уредба от Закона за стоковите борси и тържища („ЗСБТ“) и Закона за административните нарушения и наказания („ЗАНН“).

В случая разпоредбата на чл. 3б от ЗСТБ постановява следното: *„Не се допуска извършването на търговски сделки на едро с налични храни и цветя на места, различни от тези по чл. 3, ал. 1, чл. 3а, ал. 1 и чл. 3в, с изключение на търговия:*

1. в търговски обект, представляващ магазин или вериги от магазини за самообслужване за продажба на едро и дребно на храни и нехранителни стоки, където търговията се извършва от името и за сметка на едно лице и сградите и съоръженията представляват комплексен обект;

2. (изм. - ДВ, бр. 77 от 2012 г., в сила от 09.10.2012 г.) при директни доставки от и за преработвателно предприятие;

3. (нова - ДВ, бр. 77 от 2012 г., в сила от 09.10.2012 г.) при продажби на собствена продукция от мястото на производството.“

В посочените разпоредби - чл. 3, ал. 1, чл. 3а и чл. 3в от ЗСТБ – се определят местата, на които е позволено извършването на търговски сделки на едро с храни и цветя, а в чл. 3б от ЗСТБ изчерпателно са посочени изключенията от тази забрана. В Глава шеста „Принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност“ от ЗСБТ законодателят е предвидил размера на наказанията, които се налагат. Съгласно изричната разпоредба на чл. 65, ал. 1 от ЗСТБ за нарушение на чл. 3б се налага глоба от 400 до 3500 лв., а съгласно чл. 65, ал. 2 от ЗСТБ на юридически лица и едноличните търговци се налага имуществена санкция в размер от 500 лв до 12 500 лв.

С оглед този кратък преглед на релевантната нормативна уредба следва да се направят следните изводи:

За да бъде извършено административно нарушение по смисъла на чл. 3б от ЗСТБ е необходимо да се установи безспорно, че конкретното физическо лице, юридическо лице или едноличен търговец осъществява търговски сделки на едро с налични храни и цветя в обекти извън определените по чл. 3,

ал. 1, чл. 3а и чл. 3в от ЗСТБ, които не попадат и в изрично посочените в разпоредбата на чл. 3б от ЗСТБ изключения.

За законосъобразното реализиране на административно-наказателната отговорност е наложително да се установят всички елементи на съответното административно нарушение. Съдебната практика в тази насока е константна, но противоречия възникват по въпроса дали при извършване на повече от една търговски сделки относно продажбата на едро на храни и цветя извън посочените в закона обекти, съответното лице – ФЛ, ЮЛ или едноличен търговец е осъществило едно или няколко административни нарушения по смисъла на чл. 3б вр. чл. 65 от ЗСТБ.

Една част от съдебната практика приема, че при извършването на повече от една търговски сделки е осъществено едно единствено административно нарушение, за което се налага едно наказание, било то глоба или имуществена санкция в зависимост от субекта. Другата част от съдебната практика се позовава на чл. 18 от ЗАНН и заключава, че когато е извършена повече от една търговски сделки на едро с храни и цветя извън помещенията за това, нарушителят е извършил повече от едно административно нарушение с оглед повечето от едната търговски сделки.

Висшият адвокатски съвет счита, че е правилна и законосъобразна позицията на съдебните състави, приемащи, че при извършването на повече от една търговски сделки на едро с храни и цветя, съответният нарушител е извършил едно административно нарушение по смисъла на чл. 3б вр. чл. 65 от ЗСТБ и следва да му бъде наложено едно административно наказание.

При граматическото тълкуване на разпоредбата на чл. 3б от ЗСТБ се установява, че законодателят не е предвидил състав на административно нарушение, който да се осъществява посредством една сделка на едро с храни и цветя, а напротив изрично е забранил извършването на „търговски сделки”. Съгласно чл. 65 от ЗСТБ санкция се налага за нарушение на чл. 3б от същия закон, от където следва, че законодателят е предвидил, че административно нарушение може да се извърши чрез изпълнително деяние, изразяващо се в една, две, пет, десет, двадесет или повече търговски сделки на едро с храни и цветя, извън обособените за това места, без да е посочен период от време в рамките на който трябва да са извършени.

Този извод следва както от самата редакция на тълкуваните разпоредби, така и от целите на наказанието, доколкото, ако се възприеме тезата, поддържана от другата част от съдебните състави, ще се стигне до парадоксалната ситуация за всяка отделна сделка, приемайки, че същата представлява самостоятелно административно нарушение, да се издава отделно наказателно постановление с отделна санкция, като по този начин, дори за всяко едно да е наложена минималната предвидена от закона санкция по смисъла на чл. 65 от ЗСТБ, крайният резултат ще е наказание, неизпълняващо нормативните изисквания за налагане на съответстващо и пропорционално на нарушението наказание по смисъла на ЗАНН и НК, доколкото същото няма да отговаря на целите на наказанието и няма да бъде съобразено с възникнала от конкретното нарушение обществена опасност. Отделно от това една такава позиция влиза в остро противоречие с материалния закон.

Напротив, законодателят е регламентирал изрично, че с извършването на сделки на едро с храни и цветя се осъществява състав на административно нарушение по смисъла на чл. 3б от ЗСТБ, наказуемо по смисъла на чл. 65 от ЗСТБ. Не може да се приеме, че тази теза би довела до налагане на наказание, неотговарящо на възникналата обществена опасност от извършеното административно нарушение. Принципите на индивидуализация на наказанието също не са засегнати, тъй като според чл. 65, ал. 1 и ал. 2 от ЗСТБ глобата и имуществената санкция са определени в минимални и максимални граници, което неминуемо позволява индивидуализация на наложеното наказание с оглед всички характеристики на допуснатото нарушение и възникналата обществена опасност, включително в тази връзка и на броя и стойността на сделките, с които се нарушава закона. По този начин наказанието за лице, извършило множество сделки през продължителен период от време, ще бъде съобразено със степента на възникналата обществена опасност и ще бъде наложено над средния размер, така както и наказанието за лице извършило една или две сделки на едро ще бъде справедливо определено, като бъде наложена санкция под средния размер към минимума. Този подход позволява лице, извършило минимален брой сделки в нарушение на законовата забрана да бъде санкционирано като му се наложи наказание близко до минимума и в зависимост от субекта. Ако се възприеме вторият подход, дори при извършването на минимален брой сделки, размерът на наказанието драстично ще се увеличи и минималната санкция ще бъде в пъти по-голяма, което е неоправдано и не би отговаряло нито на обществената

опасност, нито на останалите индивидуализиращи белези на съответното нарушение.

Що се отнася до позоваването на чл. 18 от ЗАНН, постановяващ: „Когато с едно деяние са извършени няколко административни нарушения или едно и също лице е извършило няколко отделни нарушения, наложените наказания се изтърпяват поотделно за всяко едно от тях.”, откъдето една част от съдебната практика извежда, че при извършване на повече от една търговски сделки на едро с храни и цветя, търговецът извършва няколко отделни нарушения, следва да бъде взет предвид принципът *“Lex specialis derogat legi generali”*.

Общоизвестно положение в правото е, че специалният закон дерогира общия. В разглеждания случай, общият нормативен акт, уреждащ административно-наказателните отношения е ЗАНН, а специалният, регламентиращ обществените отношения свързани със стоковите борси и тържища, е ЗСТБ. В него са уредени както съставите на административните нарушения на нормативния акт, така и предвидените за тях наказания, от където следва, че щом законодателят е регламентирал, че нарушение по смисъла на чл. 3б от ЗСТБ се изразява в „извършването на търговски сделки на едро с налични храни и цветя на места, различни от тези по чл. 3, ал. 1, чл. 3а, ал. 1 и чл. 3в,” правилото на общия закон по чл. 18 от ЗАНН ще е неприложимо в разглежданата хипотеза.

С оглед гарантирането правото на защита на нарушителите е важно да се отбележи, че при издаване на наказателно постановление за налагане на една санкция за извършване на нарушение по чл. 3б вр. 65 от ЗСТБ, изразяващо се в осъществяване на повече от една търговски сделки с храни и цветя, същото не е ограничено или затруднено да бъде упражнено. Застъпената теза от част от съдебната практика, че административно-наказващият орган дължи правна квалификация на всяко едно от деянията, посочени в конкретното наказателно постановление, като наложи наказание за всяко едно от тях, не може да бъде подкрепена. Напротив, административно-наказващият орган ще изпълни задълженията си и ще приложи правилно материалния закон, ако издаде наказателно постановление, в което точно, ясно и конкретно е описал фактическата обстановка при извършване на административното нарушение по смисъла на чл. 3б вр. чл. 65 от ЗСТБ, като конкретизира всички белези относно време, място и обстоятелства при сключването на търговските сделки за продажба на едро на храни и цветя, извън посочените от закона помещения

и съобразявайки ги, индивидуализира справедливо наказание в рамките на нормативно определените граници.

Съдът, потвърждавайки такова наказателно постановление, ще постанови законосъобразен и правилен съдебен акт, тъй като противно на поддържаното от част от съдебната практика няма да бъдат допуснати съществени процесуални нарушения на производството по издаване на наказателното постановление. Доколкото законодателят е определил, че съставът на въпросното административно нарушение се състои в извършването на „търговски сделки”, стига твърдените за осъществени сделки да са доказани по надлежен ред, лицето не би било възпрепятствано да разбере за кое точно нарушение му е потърсена административно-наказателна отговорност. Нарушението е това по чл. 3б вр. 65 от ЗСТБ, осъществено чрез извършването на търговски сделки на едро извън определените в закона обекти с храни и цветя, които сделки са определени с всички относими за всяка конкретна сделка белези. Ако са изпълнени тези изисквания, административно-наказващият орган ще е постановил едно законосъобразно наказателно постановление, съобразявайки приложимия материален закон и ще се е произнесъл надлежно и по смисъла на чл. 53, ал. 1 във вр. с чл. 83, ал. 2 от ЗАНН, в случаите, когато лицето, понасящо административно-наказателна отговорност е юридическо лице или едноличен търговец.

Позовавайки се на гореизложените аргументи, Висшият адвокатски съвет счита, че при извършването на повече от една търговски сделки на едро с храни и цветя, извън законоустановените за това места, търговецът извършва едно административно нарушение по смисъла на чл. 3б вр. чл. 65 от ЗСТБ и във вр. с чл. 18 от ЗАНН, за което следва да бъде наложена една санкция, индивидуализирана с оглед белезите на допуснатото нарушение и породената от него обществена опасност. Този извод следва от граматическото тълкуване на разпоредбите на ЗСТБ и на отношението на ЗСТБ като специален закон към общия нормативен акт - ЗАНН, позовавайки се на принципа “*Lex specialis derogat legi generali*”.

Поради гореизложените съображения, на поставения въпрос от Председателя на Върховния административен съд по тълкувателно дело №6 от 2020 г., а именно:

„При извършването на повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места,

търговецът извършва едно или няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 3б във връзка с чл. 65, ал. 2 от Закона за стоковите борси и тържища и във вр. с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания?”

следва да бъде даден отговор в смисъл:

„При извършването на повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места, търговецът извършва едно административно нарушение по смисъла на чл. 3б вр чл. 65, ал. 2 от ЗСТБ, за което следва да бъде наложена една санкция.”

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА