

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2021

*Тълкувателни постановления на
Общото събрание на колегииите от
Върховния касационен съд и
Върховния административен съд*

*Тълкувателни решения и определения
на Общото събрание на колегииите от
Върховния административен съд*

Година XV

Периодично издание, 2022 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор

Георги Чолаков

Заместник главни редактори

Мариника Чернева, Любомир Гайдов

Редакционен съвет

***Ваня Анчева, Йовка Дражева, Георги Колев,
Татяна Хинова, Емилия Миткова, Бисерка
Цанева, Марио Димитров, Румяна Папазова***

Коректор

Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© **Върховен административен съд, 2022**

© **Издателство Сиела Норма АД, 2022**

**Препечатването на материали от настоящото
издание е възможно само с писменото
разрешение на главния редактор
и на издателство Сиела Норма АД**

СЪДЪРЖАНИЕ

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД	5
---	---

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 25.03.2021 по т.д. № 2/2015 г.	5
---	---

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 20.04.2021 по т.д. № 1/2019 г.	13
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД	16
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 1 от 18.01.2021 по т.д. № 5/2019 г.	16
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 2 от 24.03.2021 по т.д. № 10/2019 г.	27
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3 от 29.03.2021 по т.д. № 1/2019 г.	42
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 4 от 29.03.2021 по т.д. № 3/2019 г.	52
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 5 от 29.03.2021 по т.д. № 7/2019 г.	63
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 6 от 15.04.2021 по т.д. № 6/2019 г.	77
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 7

от 15.04.2021 по т.д. № 8/2019 г..... 93

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 8

от 16.09.2021 по т.д. № 1/2020 г..... 104

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 9

от 16.09.2021 по т.д. № 6/2020 г..... 132

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 10

от 06.10.2021 по т.д. № 7/2016 г..... 143

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 11

от 03.12.2021 по т.д. № 3/2020 г..... 153

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 12

от 09.12.2021 по т.д. № 9/2019 г..... 160

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 13

от 20.12.2021 по т.д. № 1/2021 г..... 172

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 14

от 21.12.2021 по т.д. № 3/2021 г..... 188

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 1

София, 25.03.2021 по т.д. № 2/2015 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от ГК и ТК на ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС, в закрито заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и двадесета година разглежда тълкувателно дело № 2/2015, докладвано от съдиите Соня Янкулова и Геника Михайлова.

Тълкувателното дело е образувано с разпореждане от 27.11.2015 г. на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по искане на председателя на Висшия адвокатски съвет (основно, вх. № 2598/04.03.2015 г., и допълнително, вх. № 7429/25.06.2014 г.) по въпросите:

1. Кой е компетентният съд, който следва да разглежда искова молба с правно основание член 4, пара-

граф 3 от Договора за Европейския съюз, с която се търси отговорността на държавата за нарушение на правото на Европейския съюз?

и

2. Кой е приложимият процесуален ред за разглеждане на искова претенция с правно основание член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз?

В закрито заседание по тълкувателното дело от 24.03.2016 г. Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд, на основание т. 8.2. от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления от колегиите на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд обедини двата въпроса в един, без да променя тяхното съдържание, като прие следната формулировка:

По кой процесуален ред и пред кой съд следва да се разгледа искът за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на Европейския съюз?

По тълкувателното дело са проведени едно открито и пет закрити заседания, като Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд:

на 24.11.2016 г. изслуша явилите се лица по чл. 129, ал. 2 ЗСВ;

на 09.03.2017 г. взе решение да спре производството до приключване на дело С-517/2016 г. на Съда на Европей-

ския съюз, образувано на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз по преюдициално запитване на Административен съд, гр. Варна, тъй като седмият и осмият въпрос по преюдициалното запитване засягат тълкувателното дело, а от това произтича привременна пречка;

на 31.01.2019 г. възобнови производството по делото поради произнасяне на Съда на Европейския съюз по дело C-571/2016 г. с решение от 04.10.2018 г.;

на 18.04.2019 г. отложи разглеждането на делото, за да се даде възможност на законодателя да изпълни конституционното си задължение и да приеме изменение на закона;

на 29.04.2020 г. прие решение за отклоняване на въпросите като недопустими;

на 27.11.2020 г. прие мотиви на определението за отклоняване.

В хода на разглеждането на делото, на 29.11.2019 г., в Държавен вестник, бр. 94, бе обнародвано изменение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

С новоприетата разпоредба на чл. 2в от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди законодателят регламентира реда за разглеждане на исковете за вреди, причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, определи компетентния съд, надлежните ответници и дължимите такси и разноски. Съгласно разпоредбата, исковете за вреди от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз се разглеждат от съдилищата по реда на Административ-

нопроцесуалния кодекс – за вреди по чл. 1, ал. 1 от закона, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и на Върховния административен съд, и по реда на Гражданския процесуален кодекс – в останалите случаи, като ответникът се определя по реда на чл. 7 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. В алинея 2 законодателят регламентира, че когато искът е предявен срещу няколко ответници, се разглежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, ако страна по делото е административен съд, Върховният административен съд или юридическо лице за вреди, причинени при или по повод на административна дейност. За дължимите такси и разноски законодателят определи приложимост на чл. 9а и 10 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. С новата алинея 2 на чл. 4 регламентира солидарната отговорност на ответниците. С алинея 2 на чл. 7 регламентира изключение от регламентираната в алинея 1 местната подсъдност и функционалната подсъдност на върховните съдилища.

С оглед на настъпилата законодателна промяна искането се явява недопустимо, поради което и на основание т. 8.3. от Правилата за приемане на тълкувателни постановления от колегиите на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд КС и ВАС следва да бъде отклонено.

Водим от горното Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

О П Р Е Д Е Л И:

ОТКЛОНЯВА искането на председателя на Висшия адвокатски съвет за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по въпроса:

„По кой процесуален ред и пред кой съд следва да се разгледа искът за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на Европейския съюз?“.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на определението по тълкувателно дело № 2 по описа за 2015 г. на Общото събрание на Гражданска и Търговска колегии на Върховния касационен съд и на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

Няма основание за отклоняване на искането на председателя на Висшия адвокатски съвет по въпросите, отнесени до тълкувателния форум. Съображенията са следните:

С § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отговорност и на държавата и общините за вреди, обнародван в Държавен вестник брой 94/29.11.2019 г., се създаде чл. 2в ЗОДОВ. чл. 2в ЗОДОВ определи компетентния национален съд и надлежния ред за разглеждане на исковете срещу държавата за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз. По зададени от законодателя кри-

терии подведомствеността по тези дела бе разпределена между административните и общите съдилища в системата на съдебната власт на Република България. Те ги разглеждат по реда съответно на Административнопроцесуалния кодекс и на Гражданския процесуален кодекс, като се прилагат и процесуалните правила на Закона за отговорност на държавата и общините.

Съгласно § 6, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗОДОВ (ДВ бр. 94/ 29.11.2019 г.), законът се прилага за производствата по искиви молби, подадени след влизането му в сила. Съгласно ал. 2 на разпоредбата, неприключилите до влизането на този закон в сила производства се довършват от съдилищата, пред които са висящи, включително при последвало въззивно и касационно обжалване. По аргумент от обратното на § 6, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗОДОВ (бр. 94/ 29.11.2019 г.), този закон не се прилага за производствата по искове срещу държавата за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз, заварени към влизането му в сила. § 6, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗОДОВ (бр. 94/ 29.11.2019 г.) не урежда реда, по който съдилищата следва да довършат висящите дела по тези искове. Следователно това изменение и допълнение на ЗОДОВ решава въпроса кой съд доглежда тези дела, но не и по кой ред.

Въпросите по тълкувателното дело са за компетентния съд и за надлежния ред, по който националните съдилища разглеждат исковите срещу държавата за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз след присъединяването на Република България към Европейския съюз. Противоречивата практика между Върховния касационен

съд и Върховния административен съд по тях, послужила като основание за образуване на тълкувателното дело, е по висящите (заварените) производства по тези дела към влизането в сила на ЗИДЗОДОВ (бр. 94/ 29.11.2019 г.). Този закон не ги решава.

Не ги решава и Законът за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ бр. 77/ 18.09.2018 г.). Този закон също бе приет и влезе в сила в периода на висящата тълкувателна процедура, а зададе критерии за разпределяне на делата по тези иски междо общите и административните съдилища. Този закон не определя дали при разглеждането им общите (гражданските) съдилища прилагат процесуалните правила в Закона за отговорност на държавата и общините за вреди.

На въпросите не отговоря и решението от 4 октомври 2018 г. по делото Кантарев на Съда на Европейския съюз, С-571/16. Съдът прие, че съществуването на два различни способа за защита в националната правна система е допустимо при спазване на принципите на равностойност и ефективност, както и плащането на проста и пропорционална такса, ако не противоречи на принципа на ефективност, но това не освобождава тълкувателния форум от задължението да изследва действалата до влизане в сила на ЗИДЗОДОВ (ДВ бр. 94/ 29.11.2019 г.) национална правна уредба, като посочи критерия/критериите, по който делата по тези иски, заварени към влизане в сила на ЗИДЗОДОВ (ДВ бр. 94/ 29.11.2019 г.), се разпределят между гражданските и административните съдилища и реда, по който националните съдилища ги разглеждат.

съдия Соня Янкулова (докладчик)
съдия Геника Михайлова (докладчик)
съдия Петя Хорозова
съдия Гълъбина Генчева
съдия Владимир Йорданов
съдия Димитър Димитров
съдия Светлана Калинова
съдия Боян Цонев
съдия Жива Декова
съдия Камелия Маринова
съдия Галина Иванова
съдия Даниела Мавродиева
съдия Йовка Дражева
съдия Галина Карагъзова
съдия Юлия Ковачева

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 2

София, 20.04.2021 по т.д. № 1/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от ГК от ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС, в закрито заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и двадесета година, изслуша докладваното от съдия Искра Александрова и съдия Боян Цонев тълкувателно дело № 1/2019.

Тълкувателното дело е образувано с разпореждане от 22.10.2019 г. на председателите на ВКС и ВАС, на основание чл. 128, ал. 2, във вр. с чл. 124, ал. 2 ЗСВ и т. 6.1 от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления от колегии на съдиите от ВКС и от ВАС, по искане на главния прокурор на Република България за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС по следния въпрос:

„В хипотезите на чл. 10, ал. 2, респ. на чл. 10, ал. 3 ЗОДОВ дължи ли ищецът разноски за юрисконсулско възнаграждение, когато юридическото лице – ответник по иска съгласно чл. 205 АПК е представлявано в съдебното производство от юрисконсулт?“.

След образуването на тълкувателното дело на така поставения въпрос е дадено законодателно разрешение, а именно – с § 5, т. 2 от ЗИДЗОДОВ (обн. в ДВ, бр. 95/29.11.2019 г.) е създадена нова ал. 4 на чл. 10 ЗОДОВ със следното съдържание: „Съдът осъжда ищеца да заплати

на ответника възнаграждение за един адвокат, ако е имал такъв, съразмерно с отхвърлената част от иска, а в полза на юридическите лица се присъжда възнаграждение, ако те са били защитавани от юрисконсулт, чийто размер не може да надхвърля максималния размер за съответния вид дело, определен по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ“.

Съгласно § 6, ал.1 от ЗИДЗОДОВ (обн. в ДВ, бр. 95/29.11.2019 г.) новата алинея 4 на чл. 10 се прилага по делата, образувани по искиви молби, подадени след влизането му в сила. Същото следва да е разрешението и за заварените дела с оглед вече изразената ясна воля на законодателя по този въпрос, а и за да се избегне занапред различно третиране на сходни положения, различаващи се единствено по време. След влизане в сила на чл. 10, ал. 4 ЗОДОВ поставеният по тълкувателното дело въпрос се явява „неуреден въпрос“ по смисъла на § 1 от ПЗР на ЗОДОВ за заварените дела и по силата на тази препращаща разпоредба приложение по тях следва да намерят нормите на чл. 78, ал. 3 и ал. 8 ГПК, които са идентични по смисъл с новото законодателно разрешение в чл. 10, ал. 4 ЗОДОВ.

По тези съображения искането за приемане на съвместно тълкувателно постановление по поставения въпрос се явява недопустимо и следва да бъде отклонено.

С оглед изложеното и на основание т. 8.3, във вр. с т. 8.2, предл. последно от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления от колегиите на съдиите от Върховния касационен съд и от Върховния административен съд, във вр. с чл. 131а ЗСВ, Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касацио-

нен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

О П Р Е Д Е Л И:

ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд по следния въпрос:

„В хипотезите на чл. 10, ал. 2, респ. на чл. 10, ал. 3 ЗОДОВ дължи ли ищецът разноски за юрисконсултско възнаграждение, когато юридическото лице – ответник по иска съгласно чл. 205 АПК е представлявано в съдебното производство от юрисконсулт?“.

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 1

от 18.01.2021 по т.д. № 5/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС, в закрито заседание на тридесети януари две хиляди и двадесета година, изслуша докладваното от съдия Димитър Първанов и съдия Пламен Петрунов тълкувателно дело № 5/2019.

Производството е по чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е по искане на главния прокурор на Република България, на основание чл. 125 ЗСВ, до Общото събрание на колегии във Върховния административен съд за произнасяне с тълкувателно решение по следния въпрос:

„Имат ли юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), в чиито предмет на дейност се включва осъществяване на граждански контрол върху дейността на местната власт, анализ за съответствие на действащите общински наредби с нормативни актове от по-висока степен и предприемане на действия по оспор-

ване на незаконосъобразни подзаконовни нормативни актове на местната власт, правен интерес да оспорват всички подзаконовни нормативни актове, действащи на територията на страната ?“.

Според искането, в съдебните актове на ВАС съществува противоречива съдебна практика по въпроса имат ли ЮЛНЦ, включващи в предмета на дейността си приемане на предвидените от закона действия за отмяна на незаконосъобразни нормативни актове на местната власт, включително съдебното им оспорване, правен интерес да оспорват всички подзаконовни нормативни актове, действащи на територията на страната, а именно:

1. В една част от съдебните актове се приема, че жалбите срещу подзаконовни нормативни актове, подадени от ЮЛНЦ, чийто цели и предмет на дейност включва анализ за съответствие на действащи подзаконовни нормативни актове с актове от по-висока степен, са недопустими поради липса на правен интерес, тъй като, за да се прецени наличието на правен интерес е необходимо да се има предвид и сферата, в която се проявяват правните последици на оспорения акт или оспорените негови разпоредби и дали те засягат интересите на сдружението и неговите членове.

Тези актове се основават на приетото от съда, че за да се допусне оспорване, подзаконовият нормативен акт трябва да засяга или да може да засегне право, свободи или законен интерес на юридическото лице или му създава задължение. Когато с оспорването не се твърди конкретно защитимо право или свобода, накърнени от оспорената норма, не е налице изискуемия се от закона интерес от оспорване. Тази практика се основава на Решение № 5 от

17.04.2007 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 11/2016 г., Решение № 1/2005 г. на същия съд по конституционно дело № 8/2004 г. и Тълкувателно решение № 2 от 17.02.2010 г. по тълкувателно дело № 4/2009 г. на Върховния административен съд

2. В друга група съдебни актове се приема, че ЮЛНЦ, чиито цели и предмет на дейност са недопускане на незаконосъобразни подзаконови нормативни административни актове, имат правен интерес да сезират съда с жалби за обезсилване/отмяна на такива актове, когато същите са несъответни на актове от по-висока степен.

В мотивите на цитираните в искането съдебни актове се приема, че юридическото лице с нестопанска цел е регистрирано в обществена полза. С оглед на този правен статут на сдружението, то има качеството на организация по смисъла на § 1, т. 2 от АПК – организационно обособено е въз основа на закон. Като организация по смисъла на § 1, т. 2 от АПК и организационна форма на конституционното право на свободно сдружаване – чл. 44, ал. 1 от Конституцията, призната от правния ред, юридическото лице с нестопанска цел в обществена полза има качеството на правен субект, който може самостоятелно да встъпва в правни отношения с други лица, да бъде носител на права и задължения и съответно да притежава процесуална правоспособност за защита на тези права и задължения по съдебен ред. С оглед на това за него ще е налице право на оспорване на нормативен административен акт, ако този акт засяга или застрашава негови права или законни интереси, изведени от целите и предметът му на дейност. Признатите по реда и въз основа на закона цели и пред-

мет на сдружението формират неговите права и законни интереси. Тази практика се основава и на Решение № 3 от 27.04.2000 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 3/2000 г.

След проверка на основание по чл. 15 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд (Правилата), Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема следното:

Искането е направено от легитимирано съгласно чл. 125 от ЗСВ лице – Главният прокурор на Република България, и е обосновано с твърдения за наличието на противоречива съдебна практика, основание за приемане на тълкувателно решение според чл. 124, ал. 1 от ЗСВ.

При извършената преценка по т. 16 от Правилата, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира искането за недопустимо, тъй като не съдържа реквизитите, изискуеми се от чл. 127, ал. 2, т. 1 от ЗСВ и т. 11, б. „а“ от Правилата, както и че в случая е налице предпоставката на т. 16, б. „д“ от тях.

Съгласно разпоредбата на чл. 127, ал. 2, т. 1 от ЗСВ искането за приемане на тълкувателно решение съдържа разпоредбата на нормативния акт и изложение на спорните въпроси по прилагането ѝ. В искането, по което е образувано настоящото тълкувателно дело, не е посочена разпоредба от нормативен акт, съответно изложение на спорните въпроси по прилагането ѝ. Видно от съдържанието му се иска тълкуване на понятието правен интерес за

определен кръг правни субекти, без да е посочена норма, в противоречие с която и по която са налице спорни въпроси по прилагането и от Върховния административен съд. Правният интерес, като процесуално понятие се съдържа в разпоредбите на чл. 15, ал. 2, чл. 27, ал. 2, т. 5, чл. 159, т. 4, чл. 182, ал. 3, чл. 189, ал. 2, чл. 250, ал. 1 и чл. 254, ал. 1 от АПК, които разпоредби не са предмет на искането. Отделно от това не е спорно, че преценката за наличие на правен интерес като законова възможност за съдебна защита на нарушени права, свободи и законни интереси се извършва по всяко конкретно сезиране на съда, съобразно изложените и установени по делото обстоятелства.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира направеното искане за недопустимо и на основание чл. 16, б. „д“ от Правилата – наличие на произнасяне по искането.

С тълкувателно решение № 2/12.02.2010 г. по тълкувателно дело № 4/2009 г. ОСС от I и II колегия на Върховния административен съд се е произнесъл, при твърдяна от вносителя противоречива практика по чл. 186, ал. 1 от АПК, по въпроса: **„Могат ли и в какви случаи съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел да оспорват подзаконови нормативни актове?“**. Въпреки че този въпрос е по-общо и широко зададен от въпроса по настоящото тълкувателно дело, то даденият по него отговор, а именно че **„съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за**

които са създадени“, отговаря и на въпроса по настоящото дело. Съгласно чл. 130, ал. 2 от ЗСВ това тълкувателно решение е задължително за органите на съдебната власт и не е налице законова възможност за допълването и/или изменението му. В отправеното до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд искане не са изложени мотиви, основаващи изоставяне на приетото тълкувателно решение.

С оглед гореизложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира, че искането е недопустимо и на основание т. 16, б. „д“ от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд.

Предвид изложеното и на основание т. 45 във връзка с т. 11, б. „а“ и т. 16, б. „д“ от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд и чл. 124, ал. 1, т. 5 от ЗСВ, Общото събрание на колегиите от ВАС

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА като недопустимо искането на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Имат

ли юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), в чиито предмет на дейност се включва осъществяване на граждански контрол върху дейността на местната власт, анализ за съответствие на действащите общински наредби с нормативни актове от по-висока степен и предприемане на действия по оспорване на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове на местната власт, правен интерес да оспорват всички подзаконови нормативни актове, действащи на територията на страната?“.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Йовка Дражева, Жанета Петрова, Диана Добрева и Здравка Шуменска по т.д. № 5/2019 г.

Подписваме настоящото решение с особено мнение по следните съображения:

Невярна е тезата, че Тълкувателно решение № 2/ 2010 г. по т.д. № 4/2009 г. на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд вече е дало отговор на искането на Главния прокурор на Република България, както и че постановяване на ново тълкувателно решение по същество ще има за последица изоставяне без основание на вече възприетото в цитираното тълкувателно решение.

ТР № 2/2010 г. беше прието с цел преодоляване на противоречивата съдебна практика по въпроса дали съсловните организации и други юридически лица с нестопанска цел имат правен интерес да оспорват подзаконови нормативни актове. В посоченото тълкувателно решение

се обсъжда правния интерес на две групи сдружения: 1. браншови организации, организационно обособени въз основа на закон и 2. други юридически лица. В мотивите е посочено, че всички тези сдружения могат да оспорват издадения подзаконов нормативен акт, когато с него се засягат или могат да бъдат засегнати ОБЩИ права, свободи и законни интереси или се пораждаат задължения за ЧЛЕНУВАЩИТЕ в сдружението лица. Пояснено е, че правният интерес се обосновава с предмета на дейност и целите, за които са създадени. Смисълът е, че следва да се прави анализ на дейността и целите, за да се изведе кои са общите права, свободи и законни интереси на членовете на сдружението.

Следователно тълкувателното решение не е решило въпроса за правния интерес при оспорване на подзаконов нормативен акт от юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, когато административният акт не засяга общи права, свободи, законни интереси и не поражда общи задължения на членовете.

В първата група съдебни актове, цитирани сега в искането на Главния прокурор е прието, че няма правен интерес, когато юридическото лице с нестопанска цел е записало в предмета си на дейност осъществяване на граждански контрол върху конкретни органи на властта и приемане на действия по оспорване на всички подзаконов нормативни актове на територията на страната, т.е. чрез устава си се е самоовластил да осъществява оспорване по чл. 185 и сл. от АПК в защита на правата на други субекти.

Диспозитивът на ТР № 2/2010 г. гласи, че съсловните и други юридически лица с нестопанска цел могат да

оспорват подзаконовите нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени. В диспозитива липсва направеното в мотивите уточнение, че нормативните актове трябва да засягат общи права, свободи, законни интереси и да пораждат общи задължения на членуващите в юридическите лица с нестопанска цел. Именно това е причината ТР № 2/2010 г. да е единственото тълкувателно решение на Върховния административен съд, което не преодоля през годините противоречивата съдебна практика по спорове за наличието или липсата на правен интерес по чл. 186 от АПК, когато жалбоподателят е юридическо лице с нестопанска цел. Така е, защото така постановен диспозитивът не възпроизведе точно смисъла на правните изводи и породи различно тълкуване и прилагане от различните съдебни състави.

Същият обаче следва да се разбира и тълкува в единство с изложените мотиви към тълкувателното решение и отговорът, който е даден по направеното искане по т.д. № 4/2009 г. От анализа на цитираните в искането по настоящото дело съдебни актове „за“ наличието на правен интерес е видно, че съдебната практика прави формален прочит на диспозитива на тълкувателното решение като го откъсва смислово от мотивите на решението и неоснователно разпростира прилагането на ТР № 2/2010 г. извън проблемите, които е решавало или поне е трябвало да реши.

Да се приеме, че ТР № 2/2010 г. решава въпроса за правния интерес по чл. 186 от АПК и за юридически лица с нестопанска цел, които го обосновават само с предмета на дейност, без нормативните актове да засягат пряко и не-

посредствено правната сфера на самото юридическо лице или общите права и законни интереси на членуващите в него физически и юридически лица, ще означава, че ОС на ВАС прилага по аналогия едно тълкувателно решение за друга правна проблематика, която също има връзка с правния интерес, но се отнася за други случаи. Такъв прочит на тълкувателното решение е недопустим, защото излиза извън смисъла на тълкувателната дейност за уеднаквяване на противоречива съдебна практика по приложение на закона по идентични, конкретни проблеми.

Правният интерес при оспорване на подзаконовни нормативни актове е регламентиран в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, чл. 186 от АПК и е обяснен с конституционно решение № 5/17.04.2007 г. по к.д. № 11/2006 г. на Конституционния съд, поради това не е необходимо да се дават тук отново разяснения. Освен в предвидените от закона случаи, никой не може да предявява от свое име чужди права пред съд (чл. 26, ал. 2 от ГПК), като посочените в устава цели и предмет на дейност не представляват упълномощаване и учредяване на мандат в полза на юридическото лице с нестопанска цел да защитава права, законни интереси и да оспорва породени задължения на други правни субекти.

Поради това диспозитивът на ТР № 2/2010 г. не може да се тълкува без връзка с мотивите към него и без съобразяване на конституционни, законови разпоредби и конституционното решение, нито да се прави формално обобщаване, че същото се отнася за всички юридически лица с нестопанска цел. Изрично в съдебните актове от първата група, които приемат липсата на правен интерес

по смисъла на чл. 186 от АПК е посочено, че той не може да възникне предварително и по принцип само по силата на регистрираните цели и предмет на дейност от сдруженията с нестопанска цел, тъй като това би означавало, че те сами по себе си ще са достатъчни, за да е допустимо оспорването на всеки един подзаконов нормативен акт по субективната преценка на сдружението. Това не съответства на смисъла на закона и понятието „правен интерес“ като процесуална предпоставка за съдебно оспорване.

От анализа на правния проблем, който е предмет на цитираните в искането на Главния прокурор на Република България и влезли в сила съдебни актове (с изключение на три съдебни акта от втората група т. 4, т. 5 и т. 6, касаещи разноси по делата) е видно, че е налице противоречива съдебна практика по въпроса дали е налице правен интерес за юридическо лице с нестопанска цел (делата са по жалби на сдружение и фондация), когато оспорва подзаконов нормативен акт не в защита на свои или общи права, свободи и законни интереси на членуващите в него, а в защита на права на други правни субекти или групи от тях, само защото това е записано в предмета на дейност и целите на юридическото лице за осъществяване на граждански контрол и оспорване на всички незаконосъобразни подзаконови нормативни актове на местната власт, действащи на територията на страната.

Искането е допустимо и Общото събрание на съдиите на ВАС следваше да се произнесе по същество, а не да го отклонява.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

от 24.03.2021 по т.д. № 10/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – **Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС**, в съдебно заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и двадесета година, изслуша докладваното от съдия Жанета Петрова и съдия Тодор Тодоров тълкувателно дело № 10/2019.

Производство по чл. 125 от Закона за съдебната власт.

Председателят на Върховния административен съд е сезирал колегите на съда за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос: **„Допустимо ли е обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) от административния орган, издател на акта?“**.

Тълкуването на разпоредбата на чл. 200 АПК е продиктувано от създадената противоречива съдебна практика от съдебни състави на Върховния административен съд.

Една част от тях приемат, че само страните, участващи в административното производство, могат да обжалват определението на административния съд, касаещо допустимостта на производството пред административния орган. Сезираният с искането за издаване на административен акт орган не е страна в административното производство, поради което не е активно легитимиран да обжалва съдебния акт.

Втората група съдебни състави на Върховния административен съд приемат, че административният орган има право на жалба. Посочват, че същият е страна както в

съдебното, така и в административното производство и би трябвало да има равни права с останалите страни.

Разпоредбата на чл. 200 АПК се намира в „Глава Десета“, Раздел IV от кодекса, озаглавен „Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт“.

Нормативната уредба, уреждаща допустимостта на производствата пред административните органи, е нововъведение на АПК. Производството е „процес относно процеса“, а предметът на проверка е свързан с наличието (респ.) отсъствието на абсолютните и относителни (положителни и отрицателни) процесуални предпоставки по възникване и упражняване (в случая) на правото на производство, за които административният орган, така и съдът следят служебно.

По реда на Глава Десета, Раздел IV АПК се обжалват:

1.) изричният отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт;

2.) отказът да се допусне възобновяване по чл. 103, ал. 3 АПК;

3.) актът за спиране на производството за издаване на административен акт;

4.) отказът да се възобнови спрямо административно производство.

Разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК сочи, че определението на съда може да се обжалва с частна жалба от страните, участващи в административното производство.

При тълкуването следва да се отчита, че законодателят използва в АПК за фазата от административния про-

цес, развиваща се пред административния орган, следната правна терминология:

– „административно производство“ (чл. 64, ал. 1; чл. 99, ал. 1, т. 2, т. 3, т. 6; чл. 100; чл. 101 АПК)

– „производство пред административния орган“ (чл. 19а, ал. 1; чл. 20, ал. 1; чл. 24 АПК),

– „производство по издаване на акта“ (чл. 69, ал. 1; чл. 70, ал. 1; чл. 73; Глава „Седма“, Дял II АПК)

– „производство“ (чл. 22; чл. 25; чл. 26; чл. 27; чл. 30; чл. 31, ал. 2; чл. 32; чл. 33, ал. 1; чл. 34, ал. 1; чл. 36, ал. 4, ал. 6; чл. 38; чл. 40; чл. 41; чл. 45; чл. 54; чл. 55; чл. 56; чл. 56, ал. 2; чл. 63; чл. 66, ал. 1; чл. 68; чл. 72, ал. 2; чл. 88, ал. 2; чл. 89, ал. 1; чл. 102; чл. 103 АПК).

За съдебната фаза от административния процес в нито една от разпоредбите законодателят не си служи с термина „административно производство“. Използва правните термини „съдебно производство“ (чл. 126; чл. 131 АПК и др.), „правосъдие“ (чл. 127 АПК и др.) „дело“/„административно дело“ (чл. 130; чл. 132 АПК и др.).

Изводът, който се налага е, че терминът „административно производство“ по смисъла на АПК се използва да обозначи фазата от административния процес, развиваща се пред административния орган.

Страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение, или за които те биха породили права или задължения (чл. 15, ал. 1 АПК).

Страните винаги са равнопоставени в административния процес на основание чл. 8 АПК. Решаващият спора административен орган е страна в административния процес в съдебната контролна фаза, където решаващият спора орган е съдът.

Производството по раздел IV, глава X, АПК е обособено в самостоятелен раздел, извън останалите три раздела на производствата пред съд. В раздел IV няма разпоредба, която да препраща към предходните раздели за неуредените въпроси и то касае единствено и само оспорването срещу изричен отказ да се разгледа искане за издаване на административен акт.

Правото на административно производство е преобразуващо субективно право, аналогично на правото на достъп до съд (чл. 126 АПК). Съществуването на правото на административно производство е предметът на производството по чл. 197 и сл. АПК. Ако са налице административнопроизводствените предпоставки (неизчерпателно посочени в чл. 27, ал. 2 АПК), органът е длъжен да се произнесе по съществуващото на искането за издаване на административен акт, т.е. по неговата основателност, като издаде искания акт или откаже издаването му. Правото на административно производство съществува, независимо дали съществува правото за издаване на искания акт.

Административният процес е съвкупност от различни нормативно установени производства. Етапите, през които се развиват те, са и фази на процеса (издаване на административни актове, контрол за законосъобразност и изпълнение). Процесуалното положение на административния

орган в различните фази е различно. В едни случаи той е решаващ орган, а в други страна.

Очевидно е, че с нормата на чл. 200, ал. 2 АПК се въвежда изключение от общото правило страните по делото, лицата и административните органи, засегнати от определението, да имат право да обжалват определенията на първоинстанционния съд в определен срок (арг. чл. 230 АПК). Определението може да се обжалва с частна жалба от страните, участващи в административното производство (чл. 200, ал. 2 АПК). Законът изрично определя правните субекти, които са носители на правото на обжалване на съдебния акт. Между тях не е административният орган, тъй като той не е страна в административното производство, чиито права и законни интереси са засегнати от произнасянето, а решаващ орган. Безспорно, съгласно чл. 15, ал. 1 АПК, страна в административния процес може да бъде и административният орган, но това става само на фазата на съдебното, не и на фазата на административното производство. Качеството на страна административният орган придобива едва в съдебната фаза, където решаващ орган вече е съдът, а административният орган и адресатът на акта са страни. На това основание следва да се приеме, че административният орган не попада сред правните субекти, на които чл. 200, ал. 2 АПК предоставя възможност да обжалват определението, постановено в производство по глава десета, раздел IV АПК.

Производството по оспорване на определения и разпореждания на съда е второинстанционно (въззивно) съдебно самостоятелно производство и редовен способ за съдебен надзор относно законосъобразността на първо-

инстанционното невялязло в сила определение или разпореждане, иницирано при упражняване на субективното, процесуално, публично, потестативно право на оспорване на страната, засегната от порочния съдебен акт. Определението по чл. 200, ал. 1 АПК е от категорията на тези, които администрират развитието на съдебното производство (делото) до неговото финализиране с решение по същество (арг. чл. 229, ал. 1, т. 2 АПК).

В това производство административният орган изготвя становище по жалбата (чл. 198, ал. 2 АПК), а страните имат възможност да подадат възражения (чл. 198, ал. 1 АПК). Ако административният орган беше страна в административното производство, той би трябвало да представи възражение или отговор по жалбата, а не становище.

В чл. 198, ал. 1 АПК е посочено, че административният орган изпраща преписи на останалите страни. Няма как законодателят да повери на една от страните да администрира производството.

С разпоредбата на чл. 201 АПК е уредено действието на определението като е посочено, че то е задължително за административния орган и за лицата, участвали при обжалването. Ако административният орган беше страна в административното производство, редакцията би била: „определението е задължително за страните“, а в случая изрично административният орган е отделен от лицата, участвали при обжалването.

Съгласно чл. 27, ал. 1 АПК с подаването на искането за започване или за участие в производството или с получаване на уведомлението по чл. 26 АПК заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани граждани и орга-

низации стават страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Административният орган не е страна в административното производство, а е орган, носител на държавна власт, пред когото се развива и който ръководи това производство. Административният орган е страна в административния процес (чл. 15 АПК), защото е страна в съдебното производство (чл. 153 АПК).

В случай че законодателят е искал да уреди правото на жалба по чл. 200, ал. 2 АПК за административния орган, то той вместо изрази „страните, участващи в административното производство“ би употребил изрази „страните в административния процес“.

Идеята на законодателя да въведе това изключение може да се обясни и с принципа за бързина и процесуална икономия (чл. 11 АПК). Обжалването от административния орган би довело до усложнения на иначе сравнително олекотеното съдебно производство. По изложените съображения Общото събрание на Върховния административен съд – първа и втора колегии

Р Е Ш И :

Не е допустимо обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс от административния орган, издател на акта.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Маруся Димитрова по тълкувателно дело № 10/2019 г. на Върховния административен съд

Подкрепям становището на докладчика по тълкувателното дело съдия Жанета Петрова, което прилагам с незначителни съкращения:

Според първото становище, административният орган не може да обжалва определението по чл. 200, ал. 1 АПК, тъй като ал. 2 на същата разпоредба урежда това право само на страните, участващи в административното производство. В административното производство административният орган е решаващ орган, а не страна, поради което е изключен от кръга на субектите, които имат право на жалба.

Според второто становище, разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК не изключва възможността за обжалване от административният орган, който е страна в съдебното производство и в това качество има право да се защити срещу постановения неблагоприятен съдебен акт, а урежда правото на обжалване на заинтересованите лица.

На открито съдебно заседание, проведено на 23 юли 2020 г., на общо събрание на съдиите от Върховния административен съд, са изслушани или приети становища на страните, поканени за участие.

Заместник министър-председателят е изразил становище за подкрепа на съдебната практика, формирана по първото становище.

Заместник министър-председателят по икономическата и демографската политика е изразил становище в подкрепа на съдебната практика по второто становище.

Заместник министър-председателят по правосъдната реформа и министър на вътрешните работи е подкрепил съдебната практика по второто становище.

Министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на здравеопазването, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министърът на околната среда и водите, министърът на културата, министърът на земеделието, горите и храните и министърът на младежта и спорта са изразили подкрепа на съдебната практика по второто становище.

Главният прокурор на Република България също е подкрепил съдебната практика по второто становище.

Висшият адвокатски съвет е подкрепил съдебната практика по първото становище.

Департамент „Право“ на Нов български университет е подкрепил съдебната практика по първото становище.

Общите събрания на съдиите от Административния съд – Стара Загора и Административният съд – Смолян са изразили мнение, че административният орган няма право на частна жалба в хипотезата на чл. 200, ал. 2 АПК.

Общото събрание на съдиите от Административният съд-Ямбол не е формирало единно мнение.

Нормата на чл. 200, ал. 2 АПК, чието различно тълкуване е довело до противоречивата съдебна практика, обобщена в искането на председателя на Върховния административен съд, е част от правната уредба на съдебно производство, в което се оспорва изричния отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт. По същия ред се обжалват отказът да се

допусне възобновяване по чл. 103, ал. 3; актът за спиране на производството за издаване на административен акт; отказът да се възобнови спрямо административно производство или актове на административните органи, които препятстват развитието или движението на административното производство.

Отговорът на поставения в искането на председателя на Върховния административен съд въпрос изисква да се направи кратък преглед на правилата, които имат отношение към придобиване качеството на страна в производства по издаване на индивидуални и общи административни актове по Административнопроцесуалния кодекс.

Според предвиденото в чл. 15, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния **акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения**. Административният процес включва всички производства по издаване на административни актове, както и производствата по тяхното оспорване и изпълнение. Намирам, че понятието „страни в административния процес“ намира своето изчерпателно и точно определение в разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, поради което чл. 200, ал. 2 АПК следва да се тълкува съобразно смисъла, който отговаря на тази разпоредба.

В производства по издаване на административни актове, както и в съответните съдебни и изпълнителни производства, главни, насрещни страни са държавният орган,

носител на административни правомощия, от една страна, и от друга страна, гражданите и организациите, чиито права, задължения, свободи или законни интереси са предмет на управленска намеса с издаването на административни актове или с извършването на действия с административноправен характер. Не споделям мнението, че административният орган не може да се нарече страна в административното производство. Органът е страна в административното правоотношение, което възниква от момента, в който граждани или организации отправят искане за съдействие към него, поради което се явява и страна в административното производство като изразител на произтичащите от неговата компетентност държавни и обществени интереси. Обстоятелството, че административният процес различава и други, допълнителни страни, не изключва качеството на страна на административния орган, без участието на който не може да се развие което и да е административно, съдебно или изпълнително производство по Административно-процесуалния кодекс.

Едновременно с това трябва да се отбележи, че в някои разпоредби на Административнопроцесуалният кодекс понятието „страни“ в административното производство е употребено в по-тесен смисъл, като страни се считат **всички встъпили в производството лица, които са заинтересовани от неговия изход.**

Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган (чл. 24, ал. 1 АПК). За започване на производството се уведо-

мяват известните заинтересовани граждани и организации освен заявителя.

Що се отнася до производството по издаване на общ административен акт, административният орган уведомява заинтересованите лица за откриването му и оповестява публично формата на тяхното участие. При засиления служебен характер на това производство, което се открива по инициатива на органа, на практика трудно би възникнала хипотеза на отказ за издаване на общ административен акт, но няма законова пречка заинтересовани лица да направят искане за издаване на общ административен акт и искането им да не бъде уважено.

С подаването на искането за започване или за участие в производството или с получаване на уведомлението по чл. 26 АПК заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани граждани и организации стават страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт (чл. 27 АПК). **След конституирането на страните в производството** административният орган проверява предпоставките за допустимостта на искането и за участието на заинтересованите граждани или организации в производството по издаването на индивидуалния административен акт. В случаите, когато прецени, че няма компетентност, както и предвидените в чл. 27, ал. 2 АПК случаи, административният орган отказва да разгледа по същество отправеното до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт. Законосъобразността на изричния отказ подлежи на оспорване по реда на глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс. **Легитимиран да обжалва отказа е само заявителят.**

Органът има задължение да изпрати преписи от жалбата на **останалите страни в административното производство**, които в 7-дневен срок от получаването им могат да подадат възражения.

От анализа на нормативната уредба следва, че страни в съдебното производство по глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс, са страните в административното производство – административният орган, от една страна, и от друга, заявителят и заинтересованите лица.

В едномесечен срок от постъпването на жалбата съдът се произнася с определение, с което я отхвърля или отменя отказа и изпраща преписката на компетентния административен орган за решаване на искането по същество. **Определението, както предвижда чл. 200, ал. 2 АПК, може да се обжалва от страните, участващи в административното производство.**

За изясняване на точния смисъл на разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК тя трябва да бъде тълкувана съобразно връзката ѝ с правните норми, които уреждат производството по обжалване на определенията и разпорежданията по чл. 229 – чл. 236 от Административнопроцесуалния кодекс. Тъй като тези норми не посочват кому принадлежи правото да обжалва постановените от съда определения и разпореждания, по силата на препращащата норма на чл. 236 АПК приложение намират правилата на касационно производство. Съгласно чл. 210, ал. 1 АПК право да обжалват съдебния акт имат страните по делото, за който той е неблагоприятен. В съдебното производство, в което се оспорва изричен отказ на административен орган да

разгледа по същество отправено към него искане, главни страни или страни без които производството не може да се развие, са оспорващият заявител и административният орган. Като страни по делото те безусловно имат право да обжалват неблагоприятното за тях определение на първоинстанционния съд, каквото право има и всяка друга страна в съдебното производство. Другите страни в административното производство, или **„останалите страни“**, ако се ползва изразът от текста на чл. 198, ал. 1 АПК, които наред с главните страни стават страни в производствата, разглеждани по реда на глава десета, раздел IV, от Административнопроцесуалния кодекс, също са легитимирани да обжалват определението на съда по чл. 200, ал. 1 АПК. В този случай предписанието на чл. 200, ал. 2 АПК кореспондира с това на чл. 210, ал. 1 АПК.

Що се отнася до преценката на възможността и административният орган да обжалва определението по чл. 200, ал. 2 АПК, следва да се вземе предвид, че по съдържание разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК не е забраняваща, а оправомощаваща. Тъй като тя не изключва изрично правото на обжалване на административния орган, прилага се правилото, според което ограничението на права не може да се извежда по тълкувателен път. Административният орган е страна по делото и в това качество има равни на тези на другите страни процесуални права. При ясно нормативно указание за това кои са главните страни в производството по глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс, разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК има предназначението да потвърди процесуалното право на обжалване на заинтересованите лица, които не могат да

започнат съдебното производство като оспорят отказа на административния орган, но имат възможност да участват в него с всички процесуални права на страна в производството.

Разбирането, че чл. 200, ал. 2 АПК съдържа забрана за подаването на жалба от административния орган е неприемливо, тъй като влиза в конфликт с принципа за равенство на страните в съдебното производство, всяка от които има **равни** процесуални възможности за защита на свои легитимни интереси.

Правоприлагането, основано на това разбиране, както е посочено в становището на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, лишава административния орган от възможността за инстанционен контрол на постановения съдебен акт, при уредена по закон двуинстанционност на съдебното производство, от която се ползват останалите страни.

Накрая, възприемането на разпоредбата на чл. 200, ал. 2 АПК като специална клауза спрямо общата клауза за обжалваемост на съдебните актове от страните по делото, няма разумно основание и не би могло да се обоснове от важен обществен интерес, който надделява над принципа за правовата държава.

По тези съображения считам, че административният орган може да обжалва определението по чл. 200, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

от 29.03.2021 по т.д. № 1/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в закрито заседание на двадесет и трети юли две хиляди и двадесета година, изслуша докладваното от съдия Даниела Мавроди-ева и съдия Весела Андонова тълкувателно дело № 1/2019.

Производството е по чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е по искане на омбудсмана на Република България, на основание чл. 125 във връзка с чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ, до Общото събрание на колегията във Върховния административен съд за произнасяне с тълкувателно решение по следните въпроси:

1. „Налице ли е правен интерес от страна на малолетен или непълнолетен чужденец, който фактически е настанен в Специален дом за временно настаняване на чужденци към дирекция „Миграция“ на МВР (СДВНЧ), да обжалва заповедта за настаняване, с която в СДВНЧ е настанен пълнолетния чужденец, записан в акта като негов придружител? Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, то следва ли да се счита, че независимо от това правен интерес възниква в хипотезите, когато малолетното или непълнолетното лице оспорва своята придруженост и свързаност с пълнолетния чужденец, в чиято заповед е вписан от издава-

ция административен орган? В случай, че отговорите на горните два въпроса са отрицателни, какъв е редът за защита на малолетното или непълнолетното лице срещу фактическото му настаняване в СДВНЧ?“

2. „При прилагане на чл. 44, ал. 9 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) в тежест на административния орган ли е да установи каква е конкретната връзка съобразно легалната дефиниция на § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците между малолетното или непълнолетно лице и пълнолетния чужденец, посочен от органа като негов придружител? Представлява ли докладната записка на полицейския орган официален документ по смисъла на чл. 179 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) вр. чл. 144 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), за да се ползва с обвързваща доказателствена сила по отношение на твърденията за свързаност между пълнолетния чужденец и малолетното или непълнолетно лице?“

Според искането, в съдебните актове на Върховния административен съд съществува противоречива съдебна практика по посочените въпроси.

Първият въпрос по искането е свързан с наличието на правен интерес от страна на малолетен или непълнолетен чужденец да обжалва акта, с който се настанява в СДВНЧ на основание чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ, когато в заповедта за настаняване малолетното или непълнолетно лице се посочва като придружено, поради което не присъства в разпоредителната част на заповедта за настаняване и същата не му се връчва по надлежния ред.

В една част от съдебните актове се приема, че непълнолетният, чието настаняване се обжалва, не е адресат на оспорения административен акт, тъй като в заповедта липсва изрично разпореждане за настаняването му в СДВНЧ и поради това непълнолетният не разполага с активна процесуална легитимация да обжалва този акт. Сочи се, че в такива случаи пътят на защита за непълнолетното лице, което фактически е настанено в СДВНЧ, е чл. 250 АПК.

В друга група съдебни актове се приема, че макар органът да не е посочил изрично в разпоредителната част на оспорвания административен акт, че настанява принудително и непълнолетното лице наред с придружаващия го пълнолетен, посочените от органа правни основания за настаняването, между които и това на чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ за прилагане на мярката по отношение на малолетни и непълнолетни придружени лица, срокът за настаняване – три месеца, който е определен срок за настаняване на малолетни и непълнолетни лица, самото фактическо настаняване на лицето въз основа на този акт, заедно с посочването му в диспозитивната част на акта, дават основание на съда да приеме, че за непълнолетното лице е налице правен интерес от обжалване на административния акт за настаняване.

Вторият въпрос по искането е свързан с доказателствената тежест за установяване на връзката между пълнолетния чужденец – посочен като придружител и малолетното или непълнолетно лице, при прилагане на чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ във връзка с § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците.

Сочат се съдебни актове на Административен съд София – град, в които е прието, че от събраните по делото

доказателства не се установява качеството на чужденеца на придружено непълнолетно лице по смисъла на § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците.

От друга страна, омбудсманът се позовава на съдебни актове на Върховния административен съд, в които мнозинството от съдебния състав приема, че лицето е придружен непълнолетен – обстоятелство, описано в приета като доказателство по делото докладна записка на полицейски орган, която по силата на чл. 39, ал. 1 АПК се определя за допустимо доказателствено средство и се ползва с обвързваща доказателствена сила. В тази категория актове съдът е счел, че в хода на проведеното административно производство и съдебната фаза на процеса, чужденецът не е представил надлежни доказателства, опровергаващи описаните факти и е приел настаняването на непълнолетния чужденец за законосъобразно, без да коментира наличието и характера на връзката между придружаващ и придружен по смисъла на § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците. Съдебните актове са подписани с особено мнение от член на състава на съда, който приема, че е в тежест на административния орган да докаже, че непълнолетното лице е придружено. Според особеното мнение, в случая административният орган е приел, че чуждият гражданин е непълнолетен, но не е установил, че лицето, което е посочено в докладната записка като придружител, е негов родител или друго пълнолетно лице, което отговаря за него по силата на закон или обичай.

След проверка, на основание чл. 15 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание

на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд (Правилата), Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд на Република България приема следното:

Искането е направено от легитимирано съгласно чл. 125 ЗСВ лице – омбудсман на Република България и е обосновано с твърдения за наличието на противоречива съдебна практика – основание за приемане на тълкувателно решение според чл. 124, ал. 1 ЗСВ.

При извършената преценка по чл. 127, ал. 2, т. 1 ЗСВ, т. 15 и т. 16 от Правилата, Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд намира искането за недопустимо на основание т. 16, б. „г“ от Правилата – липса на противоречива практика.

По първия въпрос:

В съответствие с чл. 44, ал. 6 ЗЧРБ, в случаите, когато чужденецът, на когото е наложена принудителна административна мярка по чл. 39а, ал. 1, т. 2 и 3, възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване, органите по ал. 1 могат да издадат заповед за принудително настаняване на чужденеца в специален дом за временно настаняване на чужденци с цел организиране на връщането или експулсирането. Принудително настаняване се разпорежда и в случаите, когато чужденецът не изпълнява условията на наложените по ал. 5 обезпечителни мерки.

Съгласно чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ, по изключение, при наличието на обстоятелствата по ал. 6 за придружените малолетни или непълнолетни лица се издава заповед за

принудително настаняване в специален дом със срок до три месеца. В специалните домове по ал. 7 се обособяват помещения за настаняване на малолетни и непълнолетни чужденци с подходящи за тяхната възраст и потребности условия. Принудително настаняване не се прилага по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица. Органът, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, предава лицето на служител на съответната дирекция „Социално подпомагане“, която предприема мерки за закрила съгласно Закона за закрила на детето.

Разпоредбата на чл. 46, ал. 1 ЗЧРБ предвижда, че заповедите за прилагане на принудителни административни мерки могат да се обжалват при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения – чл. 15, ал. 1 АПК.

В съответствие с чл. 147, ал. 1 АПК, право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения.

При анализ на съдебната практика на Върховния административен съд се установи, че към настоящия момент противоречивата практика на различните състави е преодоляна, като всички състави на седмо отделение приемат

становището, че макар органът да не е посочил изрично в разпоредителната част на оспорения административен акт, че настанява принудително и непълнолетното лице наред с придружаващия го пълнолетен, посочените от органа правни основания за настаняването, между които и това на чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ за прилагане на мярката по отношение на малолетни и непълнолетни придружени лица, срокът за настаняване – три месеца, който е определен срок за настаняване на малолетни и непълнолетни лица, самото фактическо настаняване на лицето въз основа на този акт, заедно с посочването му в диспозитивната част на акта, дават основание да се приеме, че за непълнолетното лице е налице правен интерес от обжалване на административния акт за настаняване (в този смисъл Определение № 3786 от 14.03.2019 г. по адм. дело № 2441/2019 г. по описа на Върховния административен съд, седмо отделение и Решение № 75 от 06.01.2020 г. по адм. дело № 10453/2019 г. по описа на Върховния административен съд, седмо отделение).

По втория въпрос:

Формулираният въпрос предполага в рамките на производство по приемане на тълкувателно решение, да се даде отговор на правни въпроси, по които не е налице противоречива съдебна практика, а именно – разпределянето на доказателствената тежест между страните и правната природа на доказателствата и доказателствените средства за установяване на релевантната връзка между малолетното или непълнолетното лице и пълнолетния чужденец съобразно дефиницията на § 1, т. 4 ЗУБ.

В съдебното производство разпределянето на доказателствената тежест между страните е уредено в чл. 170, ал. 1 АПК. По силата на цитираната разпоредба административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му. Разпределението на „тежестта на доказване“ (*onus probandi*) следва непосредствено от материалноправните норми. Те сочат както правнорелевантните факти, така и спрямо кои лица възникват техните правни последици. От тази гледна точка, предписанието на чл. 44, ал. 9 ЗЧРБ ясно указва процесуалните задължения на страните в производството и те не са в отклонение от общия законов принцип, въведен в чл. 170, ал. 1 АПК.

Следва да се отбележи, че тежестта за доказване не е *задължение* да се представят доказателства, а е въпрос за последиците от недоказването. Съдът основава изводите си за правно и доказателствено релевантните факти върху наличните доказателства, без значение дали те са представени от страната, която носи доказателствена тежест относно тези факти, или от противната страната. В тази връзка съобразно регламентацията в чл. 153 и сл. ГПК, респ. чл. 171, ал. 1 и ал. 2 АПК, и административният орган, и оспорващият могат да представят доказателствата, с които разполагат за обосноваване на защитната си теза, стига те да са относими и допустими.

Законодателят не поставя ограничение по отношение на подлежащото за установяване обстоятелство по § 1, т. 4 ЗУБ. В тази насока с поставения в искането на омбуд-

сман на Република България втори подвъпрос – относно доказателствената сила на полицейската докладна записка, на практика се цели чрез тълкуване по чл. 124 ЗСВ да се допълни закона – функцията, която съдът няма по силата на Конституцията на Република България.

Не се установява противоречива съдебна практика по прилагане на разпоредбите на § 1, т. 4 ЗУБ в контекста на регламентацията в чл. 179, ал. 1 ГПК. Във връзка с прилагането на § 1, т. 4 ЗУБ, са налице мотиви в особено мнение към съдебно решение, което не е годно да формира противоречива практика по тълкуването и прилагането на закона по смисъла на чл. 124 ЗСВ.

Предвид изложеното и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт и т. 45 във връзка с т. 16, б. „г“, от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от Първа или Втора колегия и от Общото събрание на съдиите от колегииите на Върховния административен съд, Общото събрание на колегииите на Върховния административен съд

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА КАТО НЕДОПУСТИМО искането на омбудсмана на Република България за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси:

1. „Налице ли е правен интерес от страна на малолетен или непълнолетен чужденец, който фактически е настанен в Специален дом за временно настаняване на чужденци към дирекцията „Миграция“ на МВР

(СДВНЧ), да обжалва заповедта за настаняване, с която в СДВНЧ е настанен пълнолетния чужденец, записан в акта като негов придружител? Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, то следва ли да се счита, че независимо от това правен интерес възниква в хипотезите, когато малолетното или непълнолетното лице оспорва своята придруженост и свързаност с пълнолетния чужденец, в чиято заповед е вписан от издаващия административен орган? В случай, че отговорите на горните два въпроса са отрицателни, какъв е редът за защита на малолетното или непълнолетното лице срещу фактическото му настаняване в СДВНЧ?“

2. „При прилагане на чл. 44, ал. 9 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) в тежест на административния орган ли е да установи каква е конкретната връзка съобразно легалната дефиниция на § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците между малолетното или непълнолетно лице и пълнолетния чужденец, посочен от органа като негов придружител? Представлява ли докладната записка на полицейския орган официален документ по смисъла на чл. 179 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) вр. чл. 144 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), за да се ползва с обвързваща доказателствена сила по отношение на твърденията за свързаност между пълнолетния чужденец и малолетното или непълнолетно лице?“

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 4

от 29.03.2021 по т.д. № 3/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и трети юли две хиляди и двадесета година изслуша докладваното от съдия Росица Драганова тълкувателно дело № 3/2019 г.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 3/2019 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд е образувано с разпореждане от 29.07.2019 г. на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса: **„Откога започва да тече срокът за съставяне на акт за установяване на нарушение в случаите по чл. 210а от Закона за защита на потребителите – от датата на издаване на заповед по чл. 68л от Закона за защита на потребителите от председателя на Комисията за защита на потребителите за забрана прилагането на нелоялна търговска практика или от откриване на нарушителя, съгласно чл. 34, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания?“.**

В направеното искане за постановяване на тълкувателно решение на главния прокурор на Република България се излагат доводи, че е налице противоречива съдебна практика при решаването на въпроса откога започва да

тече срокът по чл. 34, ал. 1, изр. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) за ангажиране на отговорността по чл. 210а от Закона за защита на потребителите (ЗЗП).

Едната част от съдебните състави приема, че за да се ангажира имуществена отговорност по чл. 210а ЗЗП, трябва преди това председателят на Комисията за защита на потребителите да е издал заповед по чл. 68л ЗЗП за забрана прилагането на нелоялна търговска практика, като от датата на тази заповед започва да тече срокът по чл. 34, ал. 1 ЗАНН за съставянето на акт за установяване на административно нарушение (АУАН). Тези съдебни състави имат предвид само издаване на заповед за забрана прилагането на нелоялна търговска практика, но не поставят въпроса за влизането ѝ в сила.

Другата част от съдебните състави приема, че тъй като установяването на нарушението, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления, съгласно чл. 233, ал. 3 ЗЗП, се извършва по реда на Закона за административните нарушения и наказания, срокът за съставяне на акт за установяване на административно нарушение по чл. 34, ал. 1 ЗАНН започва да тече от откриване на нарушителя. С оглед на факта, че административно-наказателното производство се образува със съставянето на акт за установяване на административно нарушение, съгласно чл. 36, ал. 1 ЗАНН, не е необходимо наличието на друг акт, като заповедта по чл. 68л ЗЗП на председателя на Комисията за защита на потребителите. Налице са две различни производства с различен предмет, процедура и компетентни органи.

За откритото съдебно заседание по делото, освен лицата по чл. 129, ал. 1, т. 1–3 от Закона за съдебната власт, са поканени и Министерският съвет, министърът на туризма, министърът на икономиката, председателят на Комисията за защита на потребителите, главният инспектор при Инспектората на Висшия съдебен съвет, юридическите факултети на университетите.

Върховната административна прокуратура изразява становище, че административнонаказателната отговорност за нарушения по Закона за защита на потребителите се осъществява по реда на Закона за административните нарушения и наказания, без да са предвидени изключения от процедурата за установяване на нарушения и налагане на санкции за тях. В същия смисъл са и становищата на Висшия адвокатски съвет, министъра на правосъдието, Инспектората към Висшия съдебен съвет, общите събрания на съдиите на Административен съд – Разград, Административен съд – Добрич, Административен съд – Перник, Административен съд – Търговище, Административен съд – Варна, Юридическият факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, департамент „Право“ на Нов български университет и Центъра по юридически науки на Бургаския свободен университет.

Становището, че срокът за съставяне на акт за установяване на нарушение в случаите по чл. 210а ЗЗП започва да тече от датата на издаване на заповедта по чл. 68л ЗЗП от председателя на Комисията за защита на потребителите за забрана на нелоялна търговска практика се застъпва от председателя на Комисията за защита на потребителите и от Общото събрание на съдиите на Административен съд – Ямбол.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Поставеният въпрос е свързан с тълкуването и прилагането на чл. 210а във вр. с чл. 233, ал. 3 ЗЗП и чл. 34 ЗАНН в контекста на възможността за отклоняване от общия ред за реализиране на административнонаказателна отговорност по Закона за административните нарушения и наказания при нелоялна търговска практика по Закона за защита на потребителите.

Сроковете, предвидени в чл. 34, ал. 1 ЗАНН относно установяване на административно нарушение и съставяне на акт за това, се прилагат независимо от наличието на специална административна процедура и акт за установяване на нарушението нелоялна търговска практика по Закона за защита на потребителите – решение на Комисията за защита на потребителите въз основа на доказателствата, събрани при извършените проверки.

С оглед на това спорният въпрос в случая е от кой момент следва да се приеме, че са установени нарушението и нарушителят?

От разпоредбата на чл. 34, ал. 1 ЗАНН следва, че срокът за съставяне на акт за установяване на административно нарушение започва да тече от откриване на нарушителя или от извършване на нарушението, като вторият срок не е предмет на настоящото производство.

Съгласно чл. 233, ал. 3 ЗЗП, установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършва по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Спо-

ред т. 1 от Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълкувателно дело № 1/2014 г. на Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Общото събрание на съдиите от Втора колегия на Върховния административен съд сроковете по чл. 34 ЗАНН са давностни и с тяхното изтичане се погасява възможността да бъдат реализирани правомощията на административнонаказващия орган. За тези срокове съдът следи служебно.

Производството по издаване на заповед за забрана прилагането на търговската практика по чл. 68л, ал. 1 ЗЗП се развива по правилата на Административнопроцесуалния кодекс, докато производството по налагане на административно наказание – по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Налице са две самостоятелни производства, като това по Административнопроцесуалния кодекс не е предпоставка за образуване на административнонаказателно производство по Закона за административните нарушения и наказания. В първия случай се издава индивидуален административен акт за прилагане на принудителна административна мярка, като целта е бързина на производството, за да се забрани нелоялна търговска практика. Във втория случай се упражнява санкционно правомощие на държавата и се развива самостоятелно административнонаказателно производство.

Решението на Комисията за защита на потребителите, с което се установява нелоялна търговска практика, е предпоставка единствено председателят на комисията да издаде заповед, с която да забрани на даден търговец да осъществява определена нелоялна търговска практика, но

не и за установяване на административно нарушение по Закона за защита на потребителите и за налагане на наказание за това. Заповедта има превантивен характер, като целта е да се осуети възможността на дееца да извърши други възможни нарушения. Мярката не е вид административно наказание.

Моментът на преценка на обстоятелствата – има ли данни за извършено административно нарушение и кой е неговият автор, е обективен и това е момент, регламентиран от законодателя в чл. 34, ал. 1 ЗАНН. Административнонаказателното преследване се изключва по давност, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя, а не от момента, в който е съществувала възможност той да бъде открит, или пък от момента, в който горестоящ в йерархията на администрацията орган е счел, че е налице осъществено нарушение от точно определен нарушител.

По смисъла на чл. 34, ал. 1 ЗАНН откриване на нарушителя значи установяване и индивидуализиране на физическото, респ. на юридическото лице, което е отговорно за противоправното деяние, осъществяващо състав на административно нарушение, а не съществуването на възможност това да бъде сторено или фактическото намиране на лицето или осъществяването на контакт между нарушителя и актосъставителя (съответно – административнонаказващия орган) или произнасянето на горестоящ или контролен орган, дали е осъществен състав на административно нарушение и кой е правният субект, отговорен за деянието.

Разпоредбата на чл. 34, ал. 1, изречение 2, предложение 1 ЗАНН постановява, че административнонаказателно производство не се образува, ако не е съставен акт за установяване на административно нарушение в продължение на три месеца от откриване на нарушителя. Съгласно Тълкувателно решение № 48 от 28.12.1981 г. по тълкувателно дело № 48/1981 г. на Общото събрание на Наказателна колегия на Върховния съд този тримесечен срок започва да тече от деня, в който органът, овластен по закон да състави акта, е узнал за нарушението. Неговото бездействие повече от три месеца от откриването на нарушението изключва отговорността на нарушителя и е пречка за съставяне на акта.

Съгласно чл. 233, ал. 1 ЗЗП нарушенията по ЗЗП се установяват с актове, съставени от длъжностни лица, определени от ръководителя на съответния контролен орган или от кмета на общината. Относно установяването на тези нарушения чл. 233, ал. 3 ЗЗП препраща към реда на Закона за административните нарушения и наказания. Началото на тримесечния срок по чл. 34, ал. 1, изречение 2, предложение 1 ЗАНН поставя откриването на нарушителя. Понятието не е легално дефинирано от Закона за административните нарушения и наказания, но доктрината и съдебната практика безпротиворечиво приемат, че откриване има, когато компетентният орган разполага с данните, въз основа на които да установи нарушението и да идентифицира извършителя му. Това е моментът, в който необходимите за това материали и/или информация са налични в съответната администрация, защото от тогава фактически и юридически съществува възможност овластеният за

това орган да определи субекта на нарушение, времето и мястото на извършването му, ведно със съществения му признаци от обективна и субективна страна по определен състав. Затова и тримесечният срок по чл. 34, ал. 1, изречение 2, предложение 1 ЗАНН ще започне да тече от момента, в който съществуват условия за такава преценка от длъжностното лице съгласно чл. 233, ал. 1 ЗЗП във вр. с чл. 37, ал. 1, б. „а“ и б. „б“ ЗАНН на база получени достатъчно данни за нарушението и авторството му.

Следователно релевантна за началото на срока по чл. 34, ал. 1, изречение 2, предложение 1 ЗАНН е първата дата, на която в Комисията за защита на потребителите е била налична необходимата информация за индивидуализация на нарушението. Според законодателя срокът от три месеца е разумен и достатъчен по своята продължителност за това съответната администрация да извърши служебно необходимата проверка въз основа на наличните данни и документи, за да установи процесното административно нарушение по чл. 68в, 68г, 68ж, т. 1–11, 13, 15, 18–23 и чл. 68к, т. 3–6 ЗЗП чрез съставянето на акт по чл. 36, ал. 1 ЗАНН. Бездействието на длъжностните лица от Комисията за защита на потребителите при упражняване на това им правомощие по чл. 233 ЗЗП във вр. с чл. 36, ал. 1 ЗАНН не може нерегламентирано да води до удължаване на сроковете за осъществяването на административнонаказателна отговорност.

Според чл. 192а, ал. 1, т. 1–3 ЗЗП, длъжностните лица от Комисията за защита на потребителите имат право на достъп до всички документи, свързани пряко или косвено с нарушение на Закона за защита на потребителите, незави-

симо от формата на документа; да разпоредят на всяко лице да предостави сведения за нарушения на този закон, които са му известни; да извършват проверки на място. В този смисъл органите на комисията разполагат със самостоятелни, нормативно установени правомощия да извършват проверки, когато това им бъде възложено по надлежния ред. При това положение, откриването на нарушителя е резултат от предприети административнопроизводствени действия, осъществени от снабдения с правомощията за това орган, т.е. визираните в чл. 192а, ал. 1, т. 1–3 ЗЗП правомощия на длъжностните лица от комисията се явяват част от производството по установяване на нарушения по чл. 68в, чл. 68г, чл. 68ж, т. 1–11, 13, 15, 18–23 и чл. 68к, т. 3–6 ЗЗП.

Това значи, че още преди издаване на заповедта по чл. 68л ЗЗП нарушителят е бил вече открит и от този момент на откриване е започнал да тече тримесечният срок по чл. 34, ал. 1, изречение 2, предложение 1 ЗАНН. Той е задължителен и за установилия откритото вече нарушение орган – председателя на Комисията за защита на потребителите, респ. за него не е предвиден самостоятелен нов тримесечен срок. Ако се приеме, че служители от Комисията за защита на потребителите нямат правомощието да преценяват дали използваната търговска практика е нелоялна, това по същество би било довод за отмяна на крайния акт в административнонаказателното производство – наказателното постановление. Липсата на компетентност на актосъставителя да установява административно нарушение би обусловило извод, че административнонаказателното производство е образувано от некомпетентен орган, което

влече след себе си отмяна на това основание на издаденото въз основа на него наказателно постановление. Недопустимо е Комисията за защита на потребителите, позовавайки се на заповедта, издадена в производство по чл. 68л 33П, да се възползва от нерегламентирано от закона изключение за по-дълъг срок за съставяне на акт за установяване на административно нарушение. Такива аргументи биха били относими към установяване на нарушението, но не и относно откриването на дееца, който безспорно е бил известен към момента на проверката, поради което именно от тази дата следва да се изчислява тримесечният срок по чл. 34, ал. 1 ЗАНН.

С т. 3 от Тълкувателно решение № 48 от 28.12.1981 г. по тълкувателно дело № 48/1981 г. на Общото събрание на Наказателна колегия на Върховния съд е прието, че и „при паралелно действащите контролни органи трябва да се изходи от принципа, че нарушителят е субект на права в административнонаказателното правоотношение. С откриване на нарушителя, от който и да е контролен орган възниква административнонаказателното правоотношение. И в този случай тримесечният срок тече от деня, в който за първи път е открит нарушителят от единия от паралелно действащите контролни органи“.

По изложените съображения по направеното искане за издаване на тълкувателно решение следва да се приеме, че срокът за съставяне на акт за установяване на административно нарушение в случаите по чл. 210а 33П започва да тече от откриване на нарушителя съгласно чл. 34, ал. 1 ЗАНН.

Водим от горното и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 и чл. 130 от Закона за съдебната власт Общото събрание на

съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд,

Р Е Ш И:

Срокът за съставяне на акт за установяване на административно нарушение в случаите по чл. 210а от Закона за защита на потребителите започва да тече от откриване на нарушителя съгласно чл. 34, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 5

от 29.03.2021 по т.д. № 7/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и трети октомври две хиляди и двадесета година изслуша докладваното от съдия Бисер Цветков и съдия Мадлен Петрова тълкувателно дело № 7/2019.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 7/2019 е образувано по искане на председателя на Върховния административен съд до Общото събрание на колегииите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

Отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс на третото задължено лице включва ли установеното задължение за лихви на главния длъжник?

Общото събрание на колегииите във Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Съдебната практика на Върховния административен съд по поставения за тълкуване въпрос е противоречива, със застъпени две противоположни становища.

Според едното становище отговорността на третото задължено лице по чл. 19, ал. 1 и 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) не включва установеното задължение за лихви на главния длъжник. В тази група

съдебни решения се приема, че отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е частен случай на отговорност за чужди задължения и следва да се тълкува стриктно. Предвидена е отговорност за несъбрани задължения за данъци и осигурителни вноски, не и за лихвите върху тях, които са отделни видове публични задължения по чл. 162, ал. 2, т. 1 и 9 ДОПК. Изложени са и съображения, че задължението за лихви е въвн от обхвата на солидарната отговорност по чл. 19 ДОПК, както и че тази отговорност е различна от отговорността на третото задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК, тъй като последната е с различно основание – това по чл. 16, ал. 1 ДОПК, и в обхвата ѝ са включени и лихвите, и разноските.

Според другото становище отговорността на третото задължено лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК включва установеното задължение за лихви на главния длъжник. В тази група съдебни решения се приема, че третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК – лице, което отговаря за задълженията на юридически лица по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК. На основание чл. 16, ал. 1 ДОПК задълженото лице по чл. 14, т. 3 е лице, което в предвидените от закон случаи има задължение за внасяне на данъка или задължителната осигурителна вноска на носител на задължението или на лице, задължено да удържа и внася данъци или задължителни осигурителни вноски, които не са внесени в срок. Обхватът на отговорността на задълженото лице по чл. 14, т. 3 ДОПК е определен в чл. 16, ал. 3 ДОПК и включва лихвите.

Разликата в двете противоположни становища относно обхвата на отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК про-

изтича основно от различията в определянето на третото лице по чл. 19 ДОПК като вид задължено лице.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема за правилно второто становище.

В чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е уреден особен случай на лична имуществена отговорност на трети лица за публични задължения на задължени юридически лица по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК. Отговорността възниква по силата на закона, прилага се по отношение на изчерпателно определен кръг от субекти за задължения на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК (главен длъжник) и при кумулативното наличие на предвидените в закона предпоставки. Фактическият състав, пораждащ отговорността, включва недобросъвестно поведение на третото лице, невъзможност да бъдат събрани задълженията за данъци и осигурителни вноски на юридическото лице и наличието на причинно-следствена връзка между тях. В хипотезата на ал. 1 на чл. 19 ДОПК отговорността се ангажира, когато управител, член на орган на управление, прокурист, търговски представител или търговски пълномощник на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК укрие факти и обстоятелства, които по закон е бил длъжен да обяви пред орган по приходите или пред публичния изпълнител и вследствие на това не могат да бъдат събрани задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК. По ал. 2 на чл. 19 ДОПК фактическият състав, който поражда отговорността, включва едно от следните недобросъвестни действия на третото лице: 1) извърши плащания в натура или в пари от имуществото на задълженото лице,

представляващи скрито разпределение на печалбата или дивидент, или 2) отчужди имущество, включително предприятието на задълженото лице безвъзмездно или по цени значително по-ниски от пазарните (т. 1 на чл. 19, ал. 2), или 3) извърши действия, свързани с обременяване с тежести на имуществото на задълженото юридическо лице за обезпечаване на чужд дълг и то бъде осребрено в полза на третото лице (т. 2 на чл. 19, ал. 2), както и намаление на имуществото на задълженото лице (главния длъжник) и причинно-следствена връзка между недобросъвестното действие, намалението на имуществото и непогасяването на задълженията за данъци и/или осигурителни вноски на задълженото юридическо лице.

Съгласно чл. 20 ДОПК отговорността е субсидиарна – обезпечението и принудителното изпълнение се насочва първо срещу имуществото на задълженото юридическо лице, за чието данъчно и осигурително задължение се носи отговорност. По силата на чл. 21, ал. 1 ДОПК отговорността на третото лице се установява с издаването на ревизионен акт.

Поставеният за тълкуване въпрос е относно обхвата на отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК.

Нормата на чл. 19, ал. 1 ДОПК предвижда, че третото задължено лице отговаря за „непогасеното задължение“. В чл. 19, ал. 2 ДОПК е посочено, че третото лице носи отговорност за „непогасените задължения на задълженото юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК“. Съгласно чл. 19, ал. 4 ДОПК отговорността по ал. 2 е до размера на извършените плащания, съответно до размера на намалението на имуществото. При действието на чл. 19 ДОПК, в

ред. от ДВ, бр. 105/2005 г., в сила от 01.01.2006 г., до изм. с ДВ, бр. 94/2015 г., в сила от 01.01.2016 г., от законодателя е използван изразът за „несъбраното задължение“ в случаите на ал. 1 и за „задължението до размера на извършените плащания, съответно до размера на намалението на имуществото“ в случаите на отговорност по ал. 2.

От цитираните норми следва, че отговорността на третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК по принцип е ограничена до размера на непогасените задължения. Противоречието в съдебната практика е по въпроса какво включват непогасените задължения – само данъците и задължителните осигурителни вноски на задълженото юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 или и лихвите върху тях. Имат се предвид лихвите за забава, установени по отношение на главния длъжник, тъй като данъците и задължителните осигурителни вноски се дължат в определен от закона срок. По силата на чл. 175, ал. 1 ДОПК за неплатените в законоустановените срокове публични задължения се дължи лихва в размер, определен в съответния закон.

Отговорността на третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК включва и лихвите за забава на главния длъжник по силата на изрична правна норма – чл. 16, ал. 3 ДОПК. Тази норма предвижда, че отговорността на третото задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК обхваща данъците и задължителните осигурителни вноски, лихвите и разноските за събирането им. Задължени лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК са физическите и юридическите лица, които отговарят за задължението на лицата по т. 1 и 2. Третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е задължено лице от вида по чл. 14, т. 3 ДОПК, тъй като е лице, което отговаря за непогасените

задължения на юридически лица по чл. 14, т. 1 и 2. Това е лице, което, съгласно дефиницията на чл. 16, ал. 1 ДОПК, отговаря за задълженията за данъци и осигурителни вноски на носителя на задължението (задължено лице по чл. 14, т. 1 ДОПК) или на лице, задължено да удържа и внася данъците или задължителните осигурителни вноски (задължено лице по чл. 14, т. 2 ДОПК), които не са внесени в срок. На основание чл. 16, ал. 3 ДОПК отговорността на третото лице обхваща данъците, задължителните осигурителни вноски, лихвите и разноските за събирането им. При наличието на законова дефиниция, за да бъдат изключени лихвите от отговорността на третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК, това следва да е предвидено изрично.

Аргумент за това, че третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК, е и систематичното място на нормата на чл. 19 ДОПК „Отговорност на трето лице“, което е в Глава четвърта на ДОПК „Задължени лица“ (чл. 14 – чл. 21 ДОПК). Първата разпоредба от тази глава – чл. 14 ДОПК, определя видовете задължени лица. По т. 1 това са физически и юридически лица – носители на задължението за данъци и осигурителни вноски. Данъчно-осигурителният процесуален кодекс не съдържа обща дефиниция за този вид задължени лица. Носителите на задължението за данък са конкретно посочени в съответните материални данъчни закони (чл. 3 от Закона за данъците върху доходите на физическите лица, чл. 3 от Закона за данъка върху добавената стойност, чл. 3 от Закона за акцизите и данъчните складове, чл. 2 от Закона за корпоративното подоходно облагане, чл. 11 и чл. 31 от Закона за местните данъци

и такси и др.). Носителите на задължението за задължителни осигурителни вноски са определени в Кодекса за социално осигуряване (КСО) и Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Задължените лица по т. 2 на чл. 14 са физически и юридически лица, задължени да удържат и внасят данъка и задължителните осигурителни вноски. Този вид задължени лица са дефинирани в общата норма на чл. 15 ДОПК – „Лица, задължени да удържат и внасят данъци или задължителни осигурителни вноски“, като е определен и статутът им на субект в производствата по ДОПК.

Третият вид задължени лица е по чл. 14, т. 3 – физическите и юридическите лица, които отговарят за задълженията на лицата по т. 1 и 2. В чл. 16 ДОПК, озаглавен „Отговорно трето лице“, е дефинирано задълженото лице по чл. 14, т. 3, определен е неговият статут на субект в производствата по този кодекс и обхватът на неговата отговорност – за данъците и задължителните осигурителни вноски, лихвите и разноските за събирането им.

В чл. 17 от Глава четвърта на ДОПК са посочени правата на задължените лица. Следвайки хронологията на видовете задължени лица по чл. 14 ДОПК, нормата на чл. 18 ДОПК „Отговорност на лицата, задължени да удържат и да внасят данъци или задължителни осигурителни вноски“ определя отговорността на задължените лица по чл. 14, т. 2 ДОПК, а следващата норма на чл. 19 ДОПК регламентира „Отговорност на трето лице“ – лице, което отговаря за непогасените задължения на юридически лица по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК и точно съответства на определения в чл. 14, т. 3 ДОПК вид задължено лице.

От изложеното следва, че отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е предвиден от закона случай, по смисъла на чл. 16, ал. 1 ДОПК, в който трето лице има задължение за внасяне на данъка и задължителните осигурителни вноски на задължени юридически лица по чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК, които не са внесени в срок. Съгласно чл. 16, ал. 2 ДОПК това трето лице има статут на субект в производствата по този кодекс. На основание чл. 16, ал. 3 ДОПК отговорността му обхваща и установените лихви за забава върху непогасените задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на главния длъжник. Включването на лихвите в отговорността на третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК е по силата на изрична правна норма, която дефинира обхвата на отговорността на задълженото лице по чл. 14, т. 3 ДОПК и прилагането ѝ не нарушава забраната за разширително тълкуване на данъчния закон.

Становището, че третото лице по чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК не е задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК и за него нормата на чл. 16, ал. 3 във връзка ал. 1 ДОПК не следва да се прилага, е в противоречие с даденото в чл. 19, ал. 1 и 2 ДОПК определение на третите лица, което точно съответства на третия вид задължени лица, описан в чл. 14 ДОПК. Нормата на чл. 16, ал. 1 ДОПК не урежда самостоятелни основания за ангажиране отговорност на задължено лице по чл. 14, т. 3 ДОПК, а препраща към предвидените от закона случаи, в които едно лице има задължение за внасяне на чужди задължения за данък или задължителни осигурителни вноски. В чл. 19 ДОПК не се визира друга категория правни субекти, различни от тези по чл. 16 ДОПК, тъй като не се съдържа уредба относно статута на отделна

категория субекти в производствата по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, подобно на тази в чл. 15, ал. 1 и чл. 16, ал. 2 ДОПК.

Основен аргумент, че обхватът на отговорността на третото лице по чл. 19 ДОПК е по-широк от непогасените задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на главния длъжник, е и начинът, по който е определена тази отговорност в тълкуваните норми – „за непогасеното задължение“/“непогасените задължения“. Посочено е общото понятие „задължение“, а не конкретното по вид публично задължение. Публичните вземания, съответно публичните задължения, са определени в чл. 162, ал. 2 ДОПК и включват както данъците и задължителните осигурителни вноски, така и задълженията за лихви.

По изложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд,

Р Е Ш И :

Отговорността по чл. 19, ал. 1 и 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс на третото задължено лице включва установеното задължение за лихви на главния длъжник.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на Мариника Чернева, Бисерка Цанева, Донка Чакърлова, Годор Петков, Свилен Проданова, Бисер Цветков, Василка Шаламанова, Румяна Лилова, Росица Драганова, Таня Комсалова

Разграничаваме се от позицията на мнозинството в отговора на поставения от председателя на Върховния административен съд въпрос.

Дължимият отговор е следният:

Отговорността по чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) на третото задължено лице не включва установеното задължение за лихви на главния длъжник.

Съображенията са следните:

Текстът на чл. 19 ДОПК е озаглавен „Отговорност на трето лице“, а разпоредбите на чл. 19, ал. 1 и ал. 2 ДОПК имат следното съдържание:

„Отговорност на трето лице

Чл. 19. (Изм. – ДВ, бр. 94 от 2015 г., в сила от 01.01.2016 г., изм. – ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 04.08.2017 г.)

(1) Който в качеството си на управител, член на орган на управление, прокурист, търговски представител, търговски пълномощник на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 укрие факти и обстоятелства, които по закон е бил длъжен да обяви пред органа по приходите или публичния изпълнител и вследствие от това *не могат да бъдат събрани задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски*, отговаря за **непогасеното задължение**.

(2) (Доп. – ДВ, бр. 92 от 2017 г., в сила от 21.11.2017 г.) Управител, член на орган на управление, прокурист,

търговски представител, търговски пълномощник на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2 носи отговорност за **непогасените задължения** на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2, когато недобросъвестно извърши едно от следните действия, в резултат на което имуществото на задълженото лице е намаляло и по тази причина *не са погасени задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски*:

1. извърши плащания в натура или в пари от имуществото на задълженото лице, представляващи скрито разпределение на печалбата или дивидент, или отчужди имущество, включително предприятието, на задълженото лице безвъзмездно или по цени, значително по-ниски от пазарните;
2. извърши действия, свързани с обременяване с тежести на имуществото на задълженото юридическо лице за обезпечаване на чужд дълг и то бъде осребрено в полза на третото лице.“

В хипотезите на чл. 19, ал. 1 и ал. 2 ДОПК е изчерпателно определен кръгът на лицата, които могат да бъдат привлечени да отговарят за чужд дълг. Това са лица в определена правна връзка със задължените юридически лица по чл. 14, т. 1 и т. 2 ДОПК – управител, член на орган на управление, прокурист, търговски представител, търговски пълномощник управител, член на орган на управление, прокурист, търговски представител, търговски пълномощник. Главен длъжник и в двете хипотези е задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и т. 2 ДОПК. Фактическият състав на отговорността включва различни прояви на неправомерно поведение на третото лице, довели до невъ-

зможност да бъдат събрани (по ал. 1), респ. погасени (по ал. 2) задължения за данъци и/или за ЗОВ.

И в двете хипотези отговорността на третото лице е за непогасените задължения на главния длъжник. Правните норми визират конкретно непогасени задължения за данъци и за ЗОВ. Това са задълженията, които не са събрани по чл. 19, ал. 1 ДОПК и не са погасени по чл. 19, ал. 2 ДОПК. Затова и е неприемливо търсенето в едно от становищата на дефинирането на непогасените вземания чрез понятието за публично вземане по чл. 162 ДОПК, което обхваща както данъчните и осигурителните вземания, така и лихвите върху тях (вж. чл. 162, ал. 2, т.т. 1 и 9 ДОПК). От обстоятелството, че вземанията за лихви върху публични вземания също са публични вземания не следва извод, че в обхвата на отговорността по чл. 19, ал. 1 и ал. 2 ДОПК се включва и акцесорното вземане за лихва, което „несъмнено възниква при забава на длъжника“. Вземането за лихва би възникнало като част от отговорността при забава на главния длъжник, но не е включено в пределите на отговорността на третото лице само с класирането му като публично вземане.

Не споделяме становището за съотношение на обща към специални на разпоредбата на чл. 16 ДОПК към тези на чл. 18 и чл. 19 ДОПК. Член 16 ДОПК е озаглавен отговорно трето лице. В ал. 1 определя като задължено по чл. 14, т. 3 ДОПК лицето, „...което в предвидените от закон случаи има задължение за внасяне на данъка или задължителната осигурителна вноска на носител на задължението или на лице, задължено да удържа и внася данъци или задължителни осигурителни вноски, които не са внесени

в срок“. Персоналният обхват на отговорността по чл. 16, ал. 1 ДОПК е различен от субектите на отговорността по чл. 19, ал. 1 и ал. 2 ДОПК – управител, член на орган на управление, прокурист, търговски представител, търговски пълномощник на задължено юридическо лице по чл. 14, т. 1 и 2.

Дори да се приеме, че разпоредбата на чл. 19 ДОПК е специална в отношение към чл. 16 от Кодекса, то това не обуславя разширяването на обхвата на отговорността на третото лице за данъчния деликт по чл. 19 ДОПК, а го ограничава до предвиденото в последната разпоредба по правилото *lex specialis derogat legi generali*.

Отговорността по чл. 19 ДОПК е различна от тази на отговорното трето лице по чл. 16 ДОПК по субект, материални предпоставки и обхват. Лицата по чл. 16, ал. 1 ДОПК имат задължение за внасяне на данъци и на ЗОВ на лицата по чл. 14, т.т. 1 и 2 ДОПК и затова в обективните предели на отговорността им по чл. 16, ал. 3 ДОПК за данъчните и осигурителните задължения на главния длъжник и лихвите върху тези задължения.

За отговорността по чл. 19 ДОПК е ирелевантно дали субектът на отговорността има и задължение за внасяне на данъци и на ЗОВ на лицата по чл. 14, т.т. 1 и 2 ДОПК. По хипотеза субектът на тази отговорност е длъжен да обяви пред органите по приходите или пред публичен изпълнител вярна информация за факти от значение за събирането на публичните задължения (чл. 19, ал. 1 ДОПК) или да се въздържа от извършването на определени действия на разпореждане с имуществото на задълженото юридически лице по чл. 14, т.т. 1 и 2 ДОПК (чл. 19, ал. 2 ДОПК). Не-

изпълнението на тези задължения следва да е в причинна връзка с невъзможността да се погасят данъчни и/или осигурителни задължения и затова отговорността е за непогасените такива задължения. Акцесорните задължения за лихви си остават за главния длъжник като последица от не-точното във времево отношение изпълнение.

Третото лице, ако е от кръга на субектите по чл. 19, ал. 1 и ал. 2 ДОПК, би отговаряло за задълженията за лихви върху данъчни и осигурителни задължения на главния длъжник само ако притежава и бележите по чл. 16, ал. 1 ДОПК, т.е. да е бил отговорен за внасянето на данъчните и/или осигурителните задължения и отговорността срещу него се реализира по реда на чл. 21 във вр. с чл. 16 ДОПК (т.е. с ревизионен акт за осъществяване на този вид отговорност).

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 6

от 15.04.2021 по т.д. № 6/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и двадесета година, **изслуша** докладваното от съдия Свилена Проданова и съдия Благовеста Липчева тълкувателно дело № 6/2019.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 6/2019 г. е образувано по искане на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на колегии във Върховния административен съд по въпроса:

Нищожен ли е ревизионен акт, издаден на регистрирано лице – получател по облагаема доставка, на основание чл. 177 от Закона за данък върху добавената стойност, когато с предходен ревизионен акт на същото лице не е коригирано извършеното от него приспадане на данъка, свързан пряко или косвено с дължимия и невнесен от друго лице данък, в случай, че въпросният акт не е издаден по реда на чл. 133 и чл. 134 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за изменение на задължения, установени с влязъл в сила РА?

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Отговорът на поставения за тълкуване въпрос е продиктуван от създадената противоречива практика на съдебните състави на Върховния административен съд, в която са застъпени две противоположни становища.

Според едното становище, ревизионен акт, издаден в ревизия, възложена по общия ред на чл. 112, ал. 2, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) с предмет „по чл. 177 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС)“ не е нищожен, независимо, че ревизираните данъчни периоди са били в обхвата на издаден спрямо същото ревизирано лице предходен, влязъл в сила ревизионен акт с предмет „по ЗДДС“. В тази група съдебни актове се приема, че липсва идентитет между предмета на двете ревизии и правното основание, на което ревизираният се явява задължено лице по смисъла на чл. 14 ДОПК. Изложени са съображения, че юридическата отговорност по чл. 177 ЗДДС не е задължение за данък или задължителни осигурителни вноски. Ревизираните по чл. 177 ЗДДС не са субекти на облагане и не са платци на собствено данъчно задължение, а носят отговорност за задължението на трето лице, което дължи, но не внася данък по облагаема доставка. Поради това, при ревизия по чл. 177 ЗДДС особеният ред на чл. 133 и чл. 134 ДОПК за изменение на задължения за данъци е неприложим.

Според другото становище, ревизионен акт, издаден в ревизия, възложена по общия ред на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК с предмет „по чл. 177 от ЗДДС“ е нищожен, тъй като ревизираните данъчни периоди са били в обхвата на

издаден спрямо същото лице предходен, влязъл в сила ревизионен акт с предмет „по ЗДДС“. В тази група съдебни решения се приема, че задълженията по ЗДДС включват систематично и задълженията по чл. 177 ЗДДС, поради което с втория, последващ РА се преразглеждат отношения, които са вече стабилизирани с влязъл в сила административен акт. Съгласно чл. 133 и сл. ДОПК задължение за данъци, определено с влязъл в сила ревизионен акт, който не е бил обжалван по съдебен ред, може да бъде изменено само по изключение и при наличие на основанията по чл. 133, ал. 2 ДОПК. Разпоредбата на чл. 134, ал. 1 ДОПК предоставя компетентността за възлагане на ревизия, с която могат да бъдат изменени вече определени задължения за данъци или задължителни осигурителни вноски на териториалния директор. Тъй като ревизията по чл. 177 ЗДДС не е възложена от същия, то издаденият ревизионен акт е нищожен поради липса на материална компетентност на единия от издателите му.

Различните крайни изводи в двете становища произтичат от противоречивите доводи за неприложимост, респективно – приложимост на разпоредбите на чл. 133, ал. 2, т. 5 и чл. 134 ДОПК спрямо ревизионното производство по чл. 177 ЗДДС.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно чл. 112, ал. 1 ДОПК ревизионното производство се образува с издаването на заповедта за възлагане на ревизията. Нормата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК сочи, че ревизия може да се възлага от органа по приходите, определен от териториалния директор на компетент-

ната териториална дирекция. Съдържанието на заповедта за възлагане на ревизия е регламентирано с чл. 113, ал.1 ДОПК и включва данните за ревизираното лице по чл. 81, ал. 1, т. 2–5 ДОПК, ревизиращите органи по приходите и ръководителят на ревизията, срокът за извършването ѝ, ревизираният период, видовете ревизирани задължения за данъци и/или задължителни осигурителни вноски и други обстоятелства, имащи значение за ревизията. След провеждането ѝ и съставянето на ревизионен доклад, производството приключва с издаването на ревизионен акт от органа, възложил ревизията и ръководителя на ревизията.

Изменението на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, определени с влязъл в сила ревизионен акт, който не е бил обжалван по съдебен ред, е нормативно уредено с чл. 133 и чл. 134 ДОПК, които систематично са част от Раздел II, Глава шестнадесета от кодекса, озаглавена „Особени производства“. Съгласно чл. 134, ал. 1 ДОПК правомощието да възложи ревизия, с която могат да бъдат изменени вече определени задължения за данъци или задължителните осигурителни вноски, принадлежи на териториалния директор на компетентната териториална дирекция. Упражняването на тази негова компетентност е предпоставено от преценката му за наличие на някое от основанията за изменение, посочени в чл. 133, ал. 2 ДОПК. Съгласно т. 5 от същата разпоредба, задължението се изменя когато за същите задължения, за същия период и по отношение на същото задължено лице е издаден друг влязъл в сила РА, който му противоречи.

Логическото тълкуване на цитираната норма на чл. 133, ал. 2, т. 5 ДОПК сочи, че допустимостта на изменени-

ето на вече определени задължения за данъци е обвързано с пълния идентитет на предмета, обхвата и на задълженото лице, по отношение на което са издадени двата противоречащи си ревизионни акта. Това налага при преценката на тяхната тъждественост да се съпоставят и съобразят характеристиките на отделните ревизионни производства.

При ревизия, възложена за данъци „по ЗДДС“, предмет на производството е установяването на задължения на ревизирувания субект за данък по ЗДДС. При провеждането на такава ревизия на изследване и установяване подлежат предвидените в ЗДДС елементи за облагане с ДДС – обект на облагане, определяне на данъчна основа, върху която се прилага установената в закона данъчна ставка за съответния вид доставка при едномесечен данъчен период, за който се определя резултат, представляващ разликата между изискуемия от лицето данък и приспаднатия данъчния кредит. Преценява се и спазването на законовите изисквания за възникване и упражняване на правото на приспадане на данъчен кредит, като с разпоредителната част на издадения РА се установяват данъчни задължения на самото ревизирувано лице за всеки от отчетните едномесечни периоди. В това производство именно ревизируваният е носител на задължението за данък по смисъла на чл. 14, т. 1 ДОПК и в това си качество е задължено лице за данъка.

При ревизия на същото лице, образувана със заповед за възлагане на ревизия с обхват „отговорност по чл. 177 ЗДДС“, не се ревизират задължения за данъци. С нея се ангажира особен вид юридическа отговорност на задълженото лице, чието реализиране по своята същност не е данъчно облагане. Нормата на чл. 177 ЗДДС е озаглавена „От-

говорност на лицата в случаи на злоупотреби“ и изпълнява обезпечително-гаранционна функция. Същата регламентира специфичен способ за елиминиране на причинените вреди на фиска от данъчна злоупотреба и се реализира по отношение на регистрирани по ЗДДС лица, които не са платци на ДДС, но за които при изпълнение на предвидените в закона сложни фактически състави е предвидено да носят отговорност за задължението на друго лице, което дължи, но не внася данък по облагаема доставка.

За разлика от ревизията за задължения по ЗДДС, при ревизия по чл. 177 ЗДДС законодателят не регламентира обект на облагане, данъчна основа, данъчна ставка и данъчен период. Ангажирането на отговорността на получателя за дължимия и невнесен данък от друго лице е обвързано с конкретни облагаеми доставки, индивидуализирани чрез техните доставчици и издадените за тях фактури. Общото между тези доставки е ползването от получателя право на приспадане на данъчен кредит, свързан пряко или косвено с дължимия и невнесен данък, но отговорността на получателя не обхваща резултата за едномесечния данъчен период по ЗДДС, нито целия размер на невнесеното чуждо задължение, а се ограничава само до ползвания от него данъчен кредит. Само по себе си вече упражненото и признато право на приспадане на данъка от получателя не е пречка за ангажиране на отговорността му по чл. 177 ЗДДС, а е една от изискуемите материално-правни предпоставки за реализирането ѝ.

Посочените специфики на отделните ревизии сочат, че липсва идентитет между техния предмет и между основанието, на което ревизираният се явява задължено лице

по смисъла на чл. 14 ДОПК. Нормата дефинира отделните видове задължени лица, като ясно разграничава носителите на задължението за данъци или задължителни осигурителни вноски от лицата по т. 3, които отговарят за задължението на лицата по т. 1 и т. 2.

Аргумент, че двата ревизионни акта не са за същите данъчни задължения по смисъла на чл. 133, ал. 2, т. 5 ДОПК, следва пряко от разпоредбата на чл. 177 ЗДДС, която определя предпоставките, при които се реализира отговорността на регистрирано лице – получател по облагаема доставка. При ангажирането на тази отговорност с ревизионен акт по чл. 177 ЗДДС ревизирият не е субект на облагане и платец на собствено данъчно задължение. Той е субект на юридическа отговорност за чуждо данъчно задължение, с реализирането на която не се установяват задължения за данък, нито за задължителни осигурителни вноски. След като с ревизионния акт не се определят задължения за данък, то е изключена възможността този акт да е в противоречие с предходен, стабилен ревизионен акт, който установява задължения за данъци.

Независимо че един и същ правен субект е адресат и на двата ревизионни акта, то те не са издадени по отношение на един и същ вид задължено лице по чл. 14 ДОПК. С ревизионния акт, определящ задължения за данъци по ЗДДС, се установяват собствени данъчни задължения на ревизирия във вида на задължено лице по чл. 14, т. 1 ДОПК. С ревизионния акт по чл. 177 ЗДДС за ревизирия не се определя задължение за данък, а се реализира отговорността му като получател по облагаема доставка, който отговоря като лице по чл. 14, т. 3 ДОПК за чуждо, невне-

сено задължение за ДДС на трето лице. Така посочената разлика във вида, в който ревизираният се явява задължено лице в ревизията по ЗДДС и по чл. 177 ЗДДС, обуславя заключението, че предходният ревизионен акт по ЗДДС не е по отношение на същото задължено лице по смисъла на чл. 133, ал. 2, т. 5 ДОПК.

Не е налице и противоречие между влезлия в сила ревизионен акт по ЗДДС с този по чл. 177 ЗДДС, тъй като в първата по време ревизия не са изследвани елементите от фактическите състави по чл. 177 ЗДДС и не е реализирана отговорността на ревизирания за дължимия и невнесен данък от друго лице.

При липсата на обективно и субективно тъждество между двата ревизионни акта, както и на противоречие помежду им, не са осъществени кумулативно изискуемите предпоставки за приложението на чл. 133, ал. 2, т. 5 ДОПК. Не е налице основанийето за изменение на задълженията за данъци, определени с влязъл в сила ревизионен акт, което изключва приложимостта на чл. 134, ал. 1 ДОПК. Правомощието за възлагане на ревизията по чл. 177 ЗДДС не принадлежи на териториалния директор, а на органа по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК, който е материално и персонално компетентен да възложи ревизия по общия ред, както и да издаде заедно с ръководителя на ревизията действителен ревизионен акт.

По изложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И :

Не е нищожен ревизионен акт, издаден на регистрирано лице – получател по облагаема доставка, на основание чл. 177 от Закона за данък върху добавената стойност, когато с предходен ревизионен акт на същото лице не е коригирано извършеното от него приспадане на данъка, свързан пряко или косвено с дължимия и невнесен от друго лице данък, в случай, че въпросният акт не е издаден по реда на чл. 133 и чл. 134 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за изменение на задължения, установени с влязъл в сила РА.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Мариника Чернева, Бисерка Цанева, Румяна Монова, Мирослав Мирчев, Соня Янкулова, Донка Чакъррова, Галина Крагьозова, Юлия Ковачева, Тодор Петков, Николай Гунчев, Свилена Проданова, Даниела Мавродиева, Бисер Цветков, Димитър Първанов, Василка Шаламанова, Калина Арнаудова, Румяна Лилова, Весела Андонова, Росица Драганова, Станимира Друмева:

Не сме съгласни с позицията на мнозинството и подписваме настоящото решение с особено мнение като считаме, че дължимият отговор на зададения въпрос е следният : „Ревизионен акт, издаден на регистрирано лице – получател по облагаема доставка, на основание чл. 177 от Закона за данък върху добавената стойност, когато с предходен ревизионен акт на същото лице не е коригирано

извършеното от него приспадане на данъка, свързан пряко или косвено с дължимия и невнесен от друго лице данък, в случай че въпросният акт не е издаден по реда на чл. 133 и чл. 134 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за изменение на задължения, установени с влязъл в сила ревизионен акт, е нищожен“, по следните съображения:

В глава петнадесета от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) е уредена процедурата по осъществяване на данъчно-осигурителен контрол като една от неговите форми е чрез извършване на ревизия. Ревизионното производство се образува с издаване на заповед за възлагане на ревизия (ЗВР), която в общия случай се издава от органите по чл. 112, ал. 2 ДОПК. Съгласно чл. 113, ал. 1 ДОПК със ЗВР се определят ревизираното лице, ревизираният период, видовете ревизирани задължения за данъци, както и други съществени за ревизията обстоятелства. Предметът на данъчната ревизия се определя от органа, издател на заповедта, като няма пречка този предмет, обхващащ видовете ревизирани задължения за лимитивно посочен ревизиран период да е максимално широк (например за период 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. за задължения по ЗКПО, ЗДДС) или съответно максимално стеснен (например за период м. март 2019 г. за задължения по чл. 19, ал. 2 ДОПК).

Един от начините за приключване на ревизионното производство е с издаване на ревизионен акт (РА) със съдържание, предвидено в чл. 120, ал. 1 ДОПК, включващо задължително данни за ревизираното лице и обхвата на ревизията. От значение за действителността на ревизионния акт е да е налице пълен идентитет между данните в РА

и в последно издадената ЗВР относно индивидуализацията на ревизираното лице и обхвата на ревизията по видове задължения и период. Влезният в сила РА е стабилен индивидуален административен акт с декларативно действие по отношение на установеното данъчно задължение за адресата на акта.

Издателите на влезлия в сила РА не разполагат с правомощието сами да го отменят или изменят, освен в изрично предвидени от закона случаи. Съгласно чл. 133 и сл. ДОПК задължение за данъци, определено с влязъл в сила РА, който не е бил обжалван по съдебен ред, може да бъде изменено само по изключение и при наличие на някое от основанията по чл. 133, ал. 2 ДОПК, след провеждане на процедурата, предвидена в раздел II на глава шестнадесета ДОПК, уреждащ инициативата за изменение, сроковете, органът, възложител на ревизията и др.

Извън случаите по чл. 133 и чл. 134 ДОПК не е допустимо провеждане на ново ревизионно производство със същия предметен и времеви обхват на ревизията, по отношение на същото ревизирано лице. Издаденият РА при тези обстоятелства би бил нищожен изцяло или в частта си, в която установява задължения, които са предмет на друг предходен и влязъл в сила ревизионен акт на същото лице.

Облагането с данък върху добавената стойност (ДДС) е уредено в Закон за данък върху добавената стойност урежда. С ДДС се облагат възмездните облагаеми доставки на стоки или услуги, възмездните вътреобщностни придобивания с място на изпълнение територията на страната, вносът на стоки. С ревизионен акт се установяват

задължения по ЗДДС за внесен ДДС; за връщане на ДДС, представляващ приспаднал данъчен кредит за неправомерно начислен данък и др.; както и за лихви. Отговорността по ЗДДС, която се установява с РА може да е за собствени задължения на данъчно-задълженото лице (ДЗЛ), така и за задължения на друго лице.

Отговорността за задължения на други лица е уредена в разпоредбата на чл. 177 ЗДДС. Това е особен вид отговорност за чужди задължения, която възниква при определени обстоятелства и предпоставки. Задължението е за дължимия и невнесен данък (ДДС) от друго лице, когато адресата на РА е получател по облагаема доставка, по която е ползвал право на приспадане на данъчен кредит, свързан пряко или косвено с дължимия и невнесен данък.

Въпросът, който се поставя за разрешаване на практика е следният: Ако приходните органи при издаване на ЗВР определят обхвата на ревизираните задължения като „задължения по ЗДДС“ или „задължения за данък върху добавената стойност“, каквато е най-честата ползвана от тях формулировка, без да разграничат изрично или отделят задълженията, произтичащи от отговорност за чужди задължения по чл. 177 ЗДДС, впоследствие се издаде РА при същия обхват на задълженията и влезе в законна сила, а впоследствие спрямо същото лице започне ревизионно производство със ЗВР, в която е посочен обхват на задълженията – по чл. 177 ЗДДС, за същия период като по предходния РА и се ангажира отговорността на лицето в РА, издаден не по реда на чл. 133 и чл. 134 ДОПК, то тогава дали вторият и последващ РА е нищожен поради това, че се преразглеждат отношения, вече стабилизирани с влязъл в сила административен акт?

Отговорът би бил положителен ако се възприеме становището, че в обхвата на задълженията по ЗДДС влизат и задълженията по чл. 177 ЗДДС, така както е систематичното място на уредбата в Закона за данък върху добавената стойност. Въпреки, че се ангажира отговорност не за собствени, а за чужди задължения, не следва този вид задължения изкуствено и за целите на ревизионното производство да бъдат извеждани извън обхвата на задълженията по ЗДДС, така както са уредени от законодателя в рамките на съответния закон – ЗДДС. Всички отношения, по които възникват задължения за ДДС са уредени в ЗДДС и това е единната и единствена национална законова уредба на този вид задължения. От това следва, че принципно в обхвата на ревизията по ЗДДС (или за задължения по ДДС според различните начини на изписване) се включват всички задължения по този закон, независимо от различните юридически факти, които следва да настъпят за възникването им – за данък по облагаеми доставки, за данък при ВОП, данък при внос, вкл. и за дължимия и невнесен данък от друго лице (чл. 177 ЗДДС). Няма да е налице припокриване в обхвата в случай, че някое от тези задължения според основанията за възникването си е изрично изключено от приходните органи при определяне на обхвата на ревизионното производство в ЗВР. Тогава последващ ревизионен акт за това задължение не би бил недействителен. Другият възможен подход е приходните органи при определяне границите на обхвата на ревизията да не посочват общо „задължения по ЗДДС“, а изчерпателно да ги изброят за съответен период и според разновидността на основанията за възникване на задължението за ДДС (внос,

непризнат данъчен кредит, невнесен данък, ВОП, за чуждо задължение по чл. 177 ЗДДС).

Изводът е, че обхватът на ревизионното производство, имащо за предмет отношения, свързани с дължимост на ДДС, се определя от приходните органи в ЗВР и до голяма степен от значение е прецизността при определянето му в акта, с който започва ревизионното производство. Параметрите на ревизионното производство, очертани със ЗВР, са от съществено значение за осъществяване на правото и възможностите на ревизираното лице за защита чрез изразяване на становища, ангажиране на доказателства и др. При зачитане на приложимите и в ревизионното производство принципи на последователност и предвидимост би следвало указаното в актовете на администрацията (в частност в случая в ЗВР) да е ясно изразено и безпротиворечиво за адресата на акта, така че да не затруднява неговата защита. Или, включването на задълженията по ЗДДС в обхвата на ревизията, без да е направено изрично изключение или разграничение между основанията за възникването им, би следвало да се разбира като всички задължения по ЗДДС, в това число и на тези по чл. 177 ЗДДС. Извършваните процесуални действия в хода на ревизионното производство са отново във връзка с установяване на всички задължения по ЗДДС за съответния период и за съответното ДЗЛ. Няма процесуална или друга пречка да се ангажира отговорността на ревизираното лице за чужди задължения и по реда на чл. 177 ЗДДС в рамките на ревизионно производство, образувано с обхват „задължения по ЗДДС“ и това на практика, макар и рядко, е правено. Тогава защо в други случаи, когато това не е било правено в рамките

на същото ревизионно производство, тезата, че е преклу-дирана възможността на приходните органи да проведат ново ревизионно производство със същия обхват, адре-сат и период и съответно да издадат последващ валиден административен акт, да е неправилна. Правно значимо и правомерно е поведението на приходните органи, което е в изпълнение на изрично предписаното им и в кръга на установените им правомощия, осъществявани точно и ед-накво при сходни факти и обстоятелства. Приложението на принципа за правна сигурност е в насока, че с приключ-ване на ревизионното производство с влязъл в сила РА, не е допустимо преразглеждане на задълженията, за които вече е било проведено ревизионно производство спрямо същото лице, за същия период и обхват.

За целите на ефективност на данъчния контрол, или казано по друг начин – какво следва да е правомерното по-ведение, т.нар „полезен ход“ на администрацията, за да се избегне възможността за осуетяване на данъчен контрол за задължения по чл. 177 ЗДДС, възникнали или установе-ни след влизане в сила на ревизионен акт на същото лице за периода, при положителен отговор на въпроса, предмет на настоящото тълкувателно дело, са възможни няколко разрешения.

Преди всичко и на първо място от съществено зна-чение е приходните органи да прецизират своите начални актове – заповеди за възлагане на ревизия по отношение на обхвата като вместо формалното и общо посочване на задълженията по ЗДДС да ги изброяват изчерпателно спо-ред основанията и ЮФ за възникването им, или ако това е по-целесъобразно – да изключат изрично от вида на уста-

новяваните задължения отговорността по чл. 177 ЗДДС. В случай, че се установяват факти и обстоятелства за ангажиране и на тази отговорност, в хода на ревизията е допустимо издаване на ЗВР за изменение и промяна в обхвата (чл. 113, ал. 3 ДОПК).

Възможно е и последващо разрешение – провеждане на ревизионно производство за изменение на задълженията за данъци, определени с предходен влязъл в сила РА, ако не е бил обжалван по съдебен ред – по реда и при наличие на предпоставките по чл. 133 и чл. 134 ДОПК.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 7

от 15.04.2021 по т.д. № 8/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и седми ноември две хиляди и двадесета година, **изслуша** докладваното от съдия Емилия Иванова тълкувателно дело № 8/2019.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

По искане на Омбудсмана на Република България е образувано производство за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси:

1. Образуването на изпълнително дело по реда на чл. 220, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс прекъсва ли давността?

2. Съобщението по чл. 221, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс прекъсва ли давността и от кой момент – от изпращането или от връчването му?

Съдебната практика на административните съдилища при тълкуването и прилагането на чл. 220, ал. 1 и чл. 221, ал. 1 от ДОПК е противоречива, като са формирани две становища.

Според едната група съдебни решения образуването на изпълнително дело и връчването на поканата за доброволно изпълнение не представляват действия, с които се

прекъсва давността за погасяване на публично вземане по чл. 172, ал. 2 ДОПК. Възприема се тезата, че със съобщението за доброволно изпълнение длъжникът се уведомява за образуването срещу него изпълнително производство, както и за законното му право да предложи подходящ начин на изпълнение. И двете действия не представляват по своя характер същински „действия по принудително изпълнение“ по смисъла на чл. 172, ал. 2 ДОПК. Част от съдебните състави се позовават на т. 10 от Тълкувателно решение № 2/26.06.2015 г., по тълкувателно дело № 2/2013 г. ОСГТК на ВКС, като сочат, че основанията за прекъсване на давността по чл. 116, б. „в“ от ЗЗД и по чл. 172, ал. 2 от ДОПК са идентични. Въз основа на това се обосновава извод, че образуването на изпълнително дело по чл. 220, ал. 1 ДОПК и изпращането на съобщение за доброволно изпълнение по чл. 221, ал. 1 ДОПК не съставляват действия, по силата на които се прекъсва давността за погасяване на публичните задължения.

Втората група включва съдебни актове, в мотивите на които се обосновава становище, че съобщението за доброволно изпълнение изпратено на основание чл. 221, ал. 1 ДОПК прекъсва давността, както и образуването на изпълнителното дело по чл. 220, ал. 1 ДОПК. Това са такива действия, които по своята същност поставят началото на изпълнителното производство. В приложените съдебни актове от тази група има различия относно момента, от който следва да се счита, че давността се прекъсва. Според част от съставите, релевантен към прекъсването на давността е моментът на изпращане на съобщението за доброволно изпълнение. Други съдебни състави обосновават стано-

вище, че давността се прекъсва от датата на връчване на съобщението за доброволно изпълнение на длъжника.

Решенията, формирали противоречивата съдебна практика са постановени в производства, които се разглеждат по реда на чл. 268 ДОПК. Те се инициират от длъжника или вискателя в изпълнителното производство, осъществявано по реда на ДОПК, и приключват пред една инстанция – съответния административен съд в състав от един съдия. Противоположните становища на административните съдилища произтичат от различното значение, което влагат решаващите състави при произнасянето си относно това кои са действията по предприемане на принудително изпълнение по отношение на длъжниците.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе взе предвид следното:

Действащият правен ред предвижда три отделни производства за индивидуално принудително изпълнение съобразно вида на задължението (частно или публично). Принудителното изпълнение замества дължимото, но неосъществило се доброволно изпълнение. То е уредена в закона и гарантирана от държавата възможност на кредитора да получи дължимото му в случаите, когато не е изпълнено доброволно. Изпълнителното производство е сурогат на липсващото доброволно изпълнение (вж. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, Шесто преработено и допълнено издание. София, Сиела, 2020, с. 676).

Изпълнителното производство цели да удовлетвори вискателя, така както би го удовлетворило и обичайното изпълнение на задълженията от длъжника. Към него се пристъпва, когато липсва изпълнение. Изпълнението може

да бъде предприето в определен от закона период от време, тъй като висящността на задължението не може да бъде неограничено. В ДОПК изрично е уредена давността, като кодексът конкретизира въпросите, свързани със спирането и прекъсването ѝ. Общият режим на давността, свързана с публичните вземания, е уреден в чл. 171–174, дял IV на ДОПК „Събиране на публични вземания“.

Изпълнителното производство по ДОПК притежава всички белези на административно производство, но се характеризира и с редица специфики. Изпълнението на публичните задължения е уредено в дял IV на ДОПК „Събиране на публични вземания“. Установеният в кодекса ред е относим единствено и само за парични вземания. Към принудително изпълнение се пристъпва, когато е налице някое от изпълнителните основания по чл. 209, ал. 2 ДОПК и длъжникът не е погасил публичните си задължения.

Погасителната давност е юридически факт, свързан с определен в закона период от време, след изтичането на който се поражда субективно непритезателно право за длъжника да откаже изпълнение на паричното си задължение. Противоречивата съдебна практика, по повод на която е образувано настоящото тълкувателно дело, е свързана с прилагане на разпоредбата на чл. 172, ал. 2 ДОПК. Съгласно текста на разпоредбата: „Давността се прекъсва с издаването на акта за установяване на публичното вземане или с предприемането на действия по принудително изпълнение. Ако актът за установяване бъде отменен давността не се смята за прекъсната“. Това означава, че с прекъсването на давността се заличава с обратно действие изтеклият вече срок и започва да тече нов.

При тази законодателна уредба, за да се отговори на поставените за тълкуване въпроси, следва да се изясни съдържанието, което законодателят е вложил в употребените понятия в глава XXV – „Принудително изпълнение“, раздел IV „Действия“ на ДОПК: „образуване на изпълнително дело“; „изпълнително производство“ и „действия по принудителното изпълнение“. Не всяко действие, включено в раздел IV на ДОПК, има за последица прекъсване на давността. Само последната категория действия, тези по същинското „принудително изпълнение“ изпълняват предпоставките на чл. 172, ал. 2 ДОПК.

В чл. 220, ал. 1 ДОПК е предвидено: „Когато публичното вземане не бъде платено в срок, изпълнителното производство се образува въз основа на заявление по електронен път до публичния изпълнител от публичния взыскател“.

Образуването на изпълнителното дело е първото действие, по силата на което се инициира производство по принудително изпълнение срещу длъжника. То е действие, свързано с подготовката на изпълнението. След образуването по чл. 220, ал. 1 ДОПК на делото се предприемат подготвящи действия, част от които са технически по своя характер. Това е моментът, в който се определят въз основа на постъпилото искане: 1. наличието или липсата на изпълнително основание, 2. видът на публичното вземане; 3. размерът на публичното вземане; 4. длъжникът, срещу който ще се насочи изпълнението.

При образуването на изпълнителното производство не е налице извършване на конкретно същинско действие по изпълнение. Налице е само привеждане в състояние на висящност на изпълнителното производство, което пред-

поставя бъдещо осъществяване на принудителното изпълнение, без самото то да представлява такова.

Наличието на изпълнително основание и липсата на доброволно изпълнение са предпоставки за образуване на изпълнително дело. От своя страна образуването на изпълнително дело е предпоставка за предприемане на действия по принудително изпълнение, но не представлява такова действие и не може да доведе до прекъсване давността по чл. 172, ал. 2 ДОПК.

Изложените аргументи във втората група съдебни решения, определящи действията по образуване на изпълнително дело като годни да прекъснат давността по чл. 172, ал. 2 ДОПК, не съответстват на изрично предвидените в нормата основания. В тях липсва разграничение на такива основни понятия като: „изпълнително дело“, „изпълнително производство“ и „действия по принудително изпълнение“. Общото им тълкуване е довело до неправилни изводи, че всяко едно от тях представлява действие по принудителното изпълнение.

Образуването на изпълнителното дело, макар да е посочено в раздел IV „Действия“ на глава XXV „Принудително изпълнение“ от ДОПК, не представлява същинско действие по принудително изпълнение. Тези действия са конкретни и насочени срещу имуществото на длъжника, те целят удовлетворяване на кредитора и погасяване на публичното вземане. В рамките на образуваното изпълнително дело може да се започне принудително изпълнение. До това развитие на отношенията ще се стигне едва тогава, когато длъжникът, след като е поканен, не е изпълнил доброволно публичното задължение, установено по основание и размер.

Давността е институт на материалното право и представлява период от време, определен по продължителност от закона, през който, ако носителят на едно субективно право не го упражни, то се погасява. За нуждите на изпълнителното производство по ДОПК погасителната давност е способ, чрез който се преустановява възможността публично задължение да бъде събрано принудително. Позоваването на предвидената в закона погасителна давност е средство за защита на длъжника. Ето защо всяко действие, с което давността се прекъсва, следва да е доведено предварително до неговото знание. При образуването на изпълнителното дело длъжникът не взема участие, следователно с това действие не може да бъде прекъсвана давността.

Лицето, срещу което се предприемат действията по принудително изпълнение, следва да бъде наясно, че бездействието на вискателя е приключило и той заявява претенциите си за плащане на публичното задължение. Не може да бъде прекъсната давността, без длъжникът да е узнал за това. Обстоятелството, че между публичния вискател и публичния изпълнител е започнала кореспонденция относно необходимостта от предприемането на принудително изпълнение не е сред действията, които по своето съдържание са основание за прекъсване на давността. От тълкуването на чл. 172, ал. 2 ДОПК се налага извод, че нормативната уредба има предвид само тези действия, които са сведени до знанието на длъжника. Само те могат да послужат за прекъсване на давността, а образуването на изпълнително дело не е сред тях.

Изпълнителното производство като съвкупност от правни и фактически действия условно може да бъде разделено на два стадия:

1. предварителен, в който се образува изпълнителното дело и на длъжника се изпраща съобщение за доброволно изпълнение.

2. същински, в който се предприемат конкретни действия по принудително изпълнение чрез изпълнителните способности по чл. 215, ал. 1, т. 1–3 ДОПК.

Прекъсването на давността по смисъла на чл. 172, ал. 2 ДОПК е относимо към втория стадий – предприемане на действия по принудително изпълнение.

Изложените до тук аргументи са относими и към поставения втори въпрос в искането на Омбудсмана на РБ, но същият следва да бъде обсъден и в контекста на конкретните разпоредби, свързани с изпращането на съобщението за доброволно изпълнение.

Съгласно чл. 221, ал. 1 ДОПК: „Когато задължението не е изпълнено в срок, публичният изпълнител пристъпва към изпълнение, като е длъжен да изпрати на длъжника съобщение, с което му дава 7-дневен срок за доброволно изпълнение“.

От редакцията на разпоредбата не се налага извод, че изпращането на съобщение за доброволно изпълнение по чл. 221, ал. 1 ДОПК по същността си представлява „действие по принудително изпълнение“ по смисъла на чл. 172, ал. 2 ДОПК. Становището, поддържано от административните съдилища, че е действие на публичния изпълнител, насочено към събиране на вземането и затова има характеристиките на действие по принудителното изпълнение, с предприемането на което по смисъла на чл. 172, ал. 2 ДОПК давността се прекъсва, не може да бъде споделено. Позоваването в тези съдебни решения на систематичното

място на разпоредбата в глава XXV – „Принудително изпълнение“, в Раздел IV „Действия“, не е основание да се приеме, че в целия раздел се уреждат действията по принудителното изпълнение, които прекъсват давността по чл. 172, ал. 2 ДОПК. Тълкуването на разпоредбата, с оглед мястото ѝ в раздел IV „Действия“, е направено без да се държи сметка за това, че употребеното от законодателя общо понятие „действия“ включва в себе си както тези, които са част от принудителното изпълнение, така и други, които по своята същност са подготвителни и представляват администриране на постъпили искания за събиране на вземания до публичния изпълнител или организационни по водене на изпълнителния процес. В същия раздел са включени и действия по отлагане и възобновяване, прихващане и прекратяване на производството, които макар да са част от действията, предвидени в разпоредбите на раздел IV от ДОПК, не могат да бъдат възприети като „действия по принудително изпълнение“ по смисъла на чл. 172, ал. 2 от ДОПК.

Обобщаването на всички изброени действия в раздел IV като „действия по принудително изпълнение“ не държи сметка за характера на всяко от тях и почива само на заглавието на този раздел от кодекса.

Тълкуването в горния смисъл на чл. 221, ал. 1 ДОПК е направено и без да се отчита, че нормата съдържа още шест алинеи, които са свързани с изпращането на съобщение за доброволно изпълнение и конкретизират неговото съдържание. В алинея 2 на същата норма е посочено, че длъжникът се уведомява относно последствията от липсата на доброволно изпълнение. Изрично е предвидено, че: „ако в дадения му срок не изпълни задължението си, ще

се пристъпи към принудително изпълнение“. Следователно от редакцията на нормата е видно, че при изпращане на съобщението все още не са предприети действия по принудително изпълнение. Законодателят изрично е изключил изпращането на съобщение за доброволно изпълнение от действията по принудително изпълнение.

Това съобщение има три функции. Първата е да информира длъжника за такива съществени елементи като образуването на изпълнително дело, вискателя по него, изпълнителното основание и размера на задължението. Втората е да му даде възможност да изпълни доброволно задължението. Третата е да му укаже, че ако не се възползва от нея, то ще се пристъпи към принудително изпълнение. Нито една от тях не представлява същинско действие по удовлетворяване на вземането.

Следва да се държи сметка и за предвиденото в ал. 4 на същия член, че принудителното изпълнение, при липса на обезпечителни мерки, започва чрез налагане на заповест или вписване на възбрана. Това са изрично посочените принудителни действия, които може да предприеме публичният изпълнител, но сред тях не е изпращането на съобщение. Ако изпращането на съобщение за доброволно изпълнение се приема от законодателя като „действие по принудителното изпълнение“, не е необходимо конкретизирането на действията по принудително изпълнение в нормата.

От съдържанието на чл. 221, ал. 1 ДОПК се налага извод, че изпращането на съобщение за доброволно изпълнение се характеризира като действие по пристъпване към изпълнение. Съобщението е насочено към събиране на публично вземане, но по доброволен път. Правният му смисъл

е, че ако не погаси вземанията си в определения му срок, ще бъдат предприети действия по принудителното им събиране. Не без значение е и обстоятелството, че в 7-дневния срок за доброволно изпълнение, предоставен на длъжника, не могат да се предприемат действия по неговото принудително изпълнение. Изпращането на съобщението по своята същност е подготовка за започването на същинския изпълнителен процес, изразяващ се в предприемане на действия по принудително изпълнение чрез предвидените в чл. 215, ал. 1, т. 1–3 ДОПК изпълнителни способности.

Нормата на чл. 172, ал. 2 ДОПК предвижда като юридически факт, прекъсващ давността, предприемането на действия по принудително изпълнение. Нормата е конкретна, ясна и следва да се прилага стриктно.

Изхождайки от изложените мотиви, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема за правилно становището, че образуването на изпълнително дело по реда на чл. 220, ал. 1 от ДОПК и съобщението по чл. 221, ал. 1 от ДОПК не прекъсват давността.

По горните съображения Общото събрание на Първа и Втора колегия на ВАС

Р Е Ш И :

1. Образуването на изпълнително дело по реда на чл. 220, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс не прекъсва давността.

2. Съобщението по чл. 221, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс не прекъсва давността.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 8

от 16.09.2021 по т.д. № 1/2020 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести март две хиляди и двадесет и първа година и в съдебно заседание на двадесет и трети април две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Юлия Раева тълкувателно дело № 1/2020.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е по искане на председателя на Върховния административен съд (ВАС) за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на колегииите (ОСК) във Върховния административен съд поради констатирана противоречива съдебна практика 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 от Административнопроцесуалния кодекс, след като отмени решението на районния съд, административният съд има ли правомощие да пре-

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

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

В съдебната практика на районните и административните съдилища по поставените за тълкуване въпроси са застъпени две противоположни становища.

В едното становище се приема, че съгласно чл. 337, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), приложим субсидиарно по силата на препращащата разпоредба на чл. 84 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), при липса на промяна във фактическата обстановка, приета за установена в наказателното постановление, въззивният (районният) съд може да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо административно нарушение, т.е. да измени правната квалификация на нарушението и на основанията за налагане на наказанието, без да отменя наказателното постановление. В тази група съдебни решения се приема, че след като не е налице промяна във фактическото установяване, с упражняването на това правомощие на районния съд не се нарушава правото на защита на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице. В подкрепа на този извод се изтъкват аргументи, че както по отношение на описаните в наказателното постановление юридически факти, така и относно вида и размера на административно-то наказание деецът не е възпрепятстван да изложи своята позиция и да ангажира доказателства пред районния съд.

Съдебните състави, застъпващи това становище, посочват, че аналогично правомощие за касационната инстанция е предвидено с разпоредбата на чл. 354, ал. 2, т. 2 НПК, също приложима субсидиарно на основание препращащата разпоредба на чл. 84 ЗАНН. В подкрепа на изложеното се позовават и на разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), съгласно която за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон касационната инстанция следи служебно. Допълнителни аргументи в подкрепа на възможността за преквалифициране на деянието от съда, включително и от административния съд като касационна инстанция, са изведени от Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по т. дело № 7/2010 г. на ВАС, ОСК, в което правомощията на административния съд са обсъдени във връзка с приложението на привилегирования състав по чл. 415в от Кодекса на труда (КТ) в хипотезите на чл. 414, ал. 3 от същия, преди изменението на чл. 415в КТ (ДВ, бр. 7 от 24 януари 2012 г.).

Според другото становище в границите на правомощията по чл. 63, ал. 1, изр. 1 ЗАНН (да потвърди, измени или отмени наказателното постановление), съдът не разполага с материалноправната компетентност на административнонаказващ орган и не може да налага административно наказание на различно от посоченото в наказателното постановление правно основание. Правомощието на районния съд да измени наказателното постановление се състои в изменение на размера на наложеното административно наказание чрез неговото намаляване. При неправилна квалификация на нарушението съдът

има единствено правомощието да отмени наказателното постановление поради материална незаконосъобразност, а не да изменя наказателното постановление, като преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба. В тази група съдебни решения се приема, че изменението на дадената от административнонаказващия орган правна квалификация на описаното в наказателното постановление деяние ограничава правото на защита на подведеното под административнонаказателна отговорност лице. Това важи в още по-голяма степен за касационната инстанция, тъй като изменението на квалификацията с окончателно решение лишава подведеното под административнонаказателна отговорност лице от възможност за защита в двуинстанционно съдебно производство, като се има предвид правораздавателния характер на наказателното постановление. В част от съдебните решения като допълнителен аргумент се посочва, че преквалифицирането на нарушението от съда може да доведе до налагане на две административни наказания за едно и също административно нарушение, тъй като не е изключено административнонаказващият орган да издаде или вече да е издал друго наказателно постановление, което би било в противоречие с принципа „ne bis in idem“ („не два пъти за едно и също нещо“).

1. По първия въпрос Върховният административен съд приема за правилно становището, според което в производството по реда на раздел пети, глава трета на Закона за административните нарушения и наказания районният

съд има правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба.

1.1. Доколкото противоречивата съдебна практика е породена от различното разбиране дали правомощието на районния съд по чл. 63, ал. 1, изр. 1 ЗАНН (доп. – ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 59 от 1998 г., бр. 30 от 2006 г., доп., бр. 10 от 2011 г.) да изменя наказателното постановление се изчерпва само с изменението на размера на административното наказание, или включва и възможност за преквалификация на деянието чрез прилагането на закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо административно нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението, на първо място следва да се отговори на въпроса дали в производството пред районния съд има основание за субсидиарно приложение на чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК.

Дейността по административно наказване по естеството си е правораздавателна дейност на администрацията, а наказателното постановление, като резултат от упражнената дейност по административно наказване, представлява правораздавателен акт, който не се издава по реда на АПК и не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК (т. 1 от мотивите на Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т. дело № 2/2014 г. на ВКС, ОСГК и ВАС, ОСК). Обжалването на наказателното постановление пред районния съд е продължение на административнонаказателното производство, с него се поставя началото на следващата, незадължителна фаза от

неговото развитие, в която спорът следва да бъде решен от съда по същество.

Съгласно чл. 63, ал. 1, изр. 1 ЗАНН районният съд в състав от един съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или да отмени наказателното постановление или електронния фиш.

За разлика от касационното производство, за което чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН прави разграничение между приложимия закон относно основанията за съдебна проверка и приложимия закон относно реда на провеждане на производството, то за производството пред районния съд такова разграничение няма и за всички неуредени въпроси относно разглеждането на жалбите срещу наказателните постановления субсидиарно приложение намира единствено НПК по силата на препращащата разпоредба на чл. 84 ЗАНН. Съгласно чл. 84 ЗАНН доколкото в закона няма особени правила за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, се прилагат разпоредбите на НПК.

В разпоредбата на чл. 63, ал. 1, изр. 1 ЗАНН, която регламентира правомощията на районния съд в производството по обжалване на наказателното постановление, е употребена думата „измени“, без конкретизация на проявлението на изменението, нито на основанията за това. Единствената индикация относно съдържанието на това правомощие в ЗАНН е в поставеното от законодателя императивно изискване съдът да разгледа делото по същество. След като в ЗАНН не се съдържат правила относно конкретното проявление на това правомощие, то този

въпрос се явява неуреден от същия закон. Следователно по силата на препращащата разпоредба на чл. 84 ЗАНН субсидиарно приложение намира НПК и по-конкретно разпоредбите му за въззивното производство, тъй като с оглед на правораздавателния характер на наказателното постановление в съдебната практика трайно се приема, че при проверка на неговата законосъобразност районният съд има правомощия на въззивна инстанция.

Едно от правомощията на въззивната инстанция по НПК е изменението на първоинстанционната присъда, което е регламентирано в чл. 337 НПК. Видно от съдържанието на чл. 337 НПК, озаглавен „Изменение на първоинстанционната присъда“, хипотезите, при които съдът намалява наказанието (чл. 337, ал. 1, т. 1 НПК) и прилага закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление (чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК) са уредени самостоятелно, т.е. правомощието на съда да измени присъдата не се изчерпва само с намаляване на наложеното наказание.

По изложените съображения следва да се приеме, че в производството по обжалване на наказателното постановление правомощието на районния съд да измени наказателното постановление има същото съдържание. Наред с възможността да намали размера на наказанието, правомощието на районния съд да измени наказателното постановление включва и възможност за преквалификация на извършеното деяние по закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо административно нарушение като проявна форма на това правомощие. Тълкуването в горния смисъл на правомощието на районния съд да измени наказателното постановление е в съответствие и с поставеното

изискване от законодателя, че при упражняване на своите правомощия по чл. 63, ал. 1, изр. 1 ЗАНН районният съд разглежда спора по същество, т.е. представлява инстанция по същество, която, когато установи, че административно-наказващият орган е допуснал нарушение на материалния закон при квалификацията на деянието, следва да упражни правомощието си да измени издаденото наказателно постановление, а не да го отменя като незаконосъобразно. Същевременно чрез изричното уточнение, че става въпрос за субсидиарно приложение само на чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК, т.е. за преквалификация по закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо административно нарушение, се съобразява и забраната за влошаване на положението на жалбоподателя.

Упражняването на правомощието за прилагане на закон за същото, еднакво или по-леко наказуемото нарушение от съда е не само гаранция за законосъобразност на административнонаказателната дейност, но и инструмент за постигане на бързина в правораздаването предвид правораздавателния характер на наказателното постановление и липсата на правомощие на районния съд, след като отмени наказателното постановление, да връща преписката на административнонаказващия орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. Обратното би значило нарушителят да остане ненаказан при проведено пълно доказване на извършено административно нарушение от фактическа страна, т.е. да остане ненаказано противоправно поведение, което изпълва съдържанието на различна от посочената в наказателното постановление законова разпоредба, който резултат противоречи на це-

лите на административното наказание, регламентирани в чл. 12 ЗАНН. Същината на правораздавателната функция на държавата, в случая упражнявана от районния съд, не е подчинена единствено на целта да се осигури право на защита на лицето, подведено под административнонаказателна отговорност, а и на целта да се защити правовият ред, когато безспорно е установено неговото нарушение, разбира се, при спазване на основното човешко право на справедлив съдебен процес. Затова при тълкуване на релевантните в настоящия случай законови разпоредби следва да се осигури баланс между тези две цели.

1.2. Тълкуването на правомощието на районния съд в горния смисъл е съобразено с изискванията за справедлив съдебен процес по член 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Конвенцията). Постановените досега осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) срещу България са по наказателни дела, по които правната квалификация на деянието е променена с окончателен съдебен акт и лицето е било лишено от възможност да се защити срещу нея пред съд. Възможността за касационно обжалване на решението на районния съд изрично е предвидена от законодателя още с измененията на ЗАНН през 1998 г., т.е. лицето има възможност за защита срещу променената правна квалификация пред още една съдебна инстанция, включително да се защити и в случаите, когато счита, че преквалификацията се основава на съществено изменение на обстоятелствата на нарушението. След като преквалификацията се извършва от районния съд върху установените от административнонаказващия орган факти без съществено измене-

ние, не е възпрепятствана възможността на жалбоподателя да се защити срещу тях (фактите) още в производството пред районния съд. Ако жалбоподателят не е сторил това поради процесуално бездействие във въззивното производство, то неблагоприятните последици от несправяне с доказателствената тежест относно фактите ще са изцяло в резултат на неговото поведение, а не поради ограничаване на правото му на защита от съда.

1.3. В подкрепа на това разбиране е и последвалата нормативна промяна със Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗАНН (обн., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.). В мотивите на ЗИДЗАНН (№ 002-01-30/23.07.2020 г.) се посочва, че с предложените изменения и допълнения правомощията на районния съд в административнонаказателното производство не търпят изменение в сравнение със сега съществуващите по чл. 63, ал. 1 ЗАНН, но е необходимо да се регламентират детайлно, тъй като досегашната лаконична уредба създава предпоставки за противоречива съдебна практика. Така в новата редакция на чл. 63, ал. 7, т. 1 ЗАНН (ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) изрично се предвижда, че районният съд изменя обжалвания пред него акт, когато се налага да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението. При сравнение на разпоредбата на чл. 63, ал. 7, т. 1 ЗАНН с разпоредбата на чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК прави впечатление, че с изключение на уточнението „без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението“, което е възприето от съдебната практика по наказателни дела (Тълкувателно решение № 2 от 7.10.2002

г. по т. дело № 2/2002 г. на ВКС, ОСНК и т. 7 от Тълкувателно решение № 2 от 22.12.2016 г. по т. дело № 2/2016 г. на ВКС, ОСНК), новото законодателно разрешение в чл. 63, ал. 7, т. 1 ЗАНН (ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) е идентично по смисъл с разпоредбата на чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК.

По горните съображения, при липса на съществено изменение на съставомерните факти в наказателното постановление на основание чл. 337, ал. 1, т. 2 НПК във връзка с чл. 84 ЗАНН, районният съд може да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо административно нарушение, т.е. районният съд има правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба, без да отменя наказателното постановление.

2. По втория въпрос Върховният административен съд приема за правилно становището, според което като отмени решението на районния съд, административният съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба.

2.1. В чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН (доп. – ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 59 от 1998 г., бр. 30 от 2006 г., доп., бр. 10 от 2011 г.) е предвидено, че решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в НПК и по реда на глава дванадесета от АПК. Съдържанието на тази разпоредба

е възпроизведено в новия чл. 63в (нов – ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.).

Съгласно чл. 84 ЗАНН, доколкото в този закон няма особени правила за производството по разглеждане на касационни жалби пред административния съд, се прилагат разпоредбите на НПК.

В постановените досега тълкувателни решения на ОСК на ВАС се приема, че препращането в разпоредбата на чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН към глава дванадесета от АПК касае само процесуалния ред, по който се развива касационното производство пред административния съд, и то доколкото не противоречи на НПК. В мотивите на Тълкувателно решение № 2 от 3.06.2009 г. по т. дело № 7/2008 г. на ВАС, ОСК е изразена и позицията, че препращането не следва да се тълкува разширително и не включва още едно препращане от чл. 228 АПК към разпоредбите за първоинстанционното производство. В Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по т. дело № 7/2010 г. на ВАС, ОСК е прието, че административният съд има правомощието като касационна инстанция да преквалифицира нарушението, описано в наказателното постановление, като „маловажно нарушение“ по смисъла на чл. 415в от Кодекса на труда. Това тълкуване е мотивирано с приложението на чл. 354, ал. 2, т. 2 НПК във връзка с чл. 84 ЗАНН. Съгласно чл. 354, ал. 2, т. 2 НПК касационната инстанция изменя присъдата, когато се налага да се приложи закон за еднакво или по-леко наказуемо престъпление.

Но именно във връзка с упражняване на това правомощие (на основание отменения НПК, който дава същото законодателно решение на правомощията на касационна-

та инстанция – чл. 357, ал. 2, т. 2 НПК, отм., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г.), в решението по делото *Пенев с/у България*, № 20494/04, 7 януари 2010, Европейският съд по правата на човека постанови, че е налице нарушение на член 6, ал. 3 а) и б), заедно с член 6, ал. 1 от Конвенцията, относно това, че жалбоподателят не е бил информиран подробно за характера и причината за обвинението срещу него, не му е дадено адекватно време и място за подготовка на защитата и не е получил справедлив съдебен процес. В посоченото решение ЕСПЧ подчертава, че Конвенцията изисква обвиненият да бъде информиран подробно не само за действията, за които се твърди, че е извършил, т.е. фактите, на които се основават обвиненията, но и за правната квалификация, която им се дава. В контекста на тези съображения ЕСПЧ заключава, че Пенев не е бил информиран подробно за характера и причината за обвинението срещу него и че не му е било осигурено адекватно време и място за подготовка на защитата – следователно не е получил справедлив процес (т. 42–44).

ЕСПЧ е установил нарушение на същите разпоредби от Конвенцията и в решението си по делото *Д.М.Т. и Д.К.И с/у България*, № 29476/06, 24 юли 2012, тъй като преквалификацията на престъплението е извършена за първи път в окончателен съдебен акт на Върховния касационен съд. И в този случай ЕСПЧ отбелязва, че в нито един момент на производството пред касационната инстанция жалбоподателят не е бил уведомен за промяната на правната квалификация на деянията и не е имал възможността да води състезателен дебат относно преквалификацията. ЕСПЧ припомня, че в съдебната си практика отдава също толко-

ва важно значение на информирането на жалбоподателя за фактическата обстановка на обвинението, колкото на информирането за правната квалификация, която се дава на деянията (т. 80–84).

В резултат, още на първото осъдително решение срещу България, законодателят е приел изменение в сега действащия НПК, като е предвидил вътрешно средство за защита, когато осъдителната присъда е изменена от касационната инстанция и престъплението е преквалифицирано за първи път от касационната инстанция с прилагане на закон за еднакво или по-леко наказуемо престъпление. В чл. 422, ал. 1, т. 5 НПК (изм. – ДВ, бр. 93 от 2011 г.) е предвидено основание за възобновяване на наказателното дело по искане на осъдения, когато са допуснати съществени нарушения по чл. 348, ал. 1, т. 1–3 по съдебни актове по чл. 354, ал. 2, т. 2 НПК. В мотивите на Закона за изменение и допълнение на НПК (№ 154-01-95 от 02.09.2011 г.) е отбелязано, че измененията са предложени във връзка с решението на ЕСПЧ по делото *Пенев с/у България* и цялят да не се допуснат и други подобни случаи на осъдителни решения срещу България. Правомощието на касационната инстанция по чл. 354, ал. 2, т. 2 НПК е запазено, но е предвидено постановеният съдебен акт да подлежи на проверка в производството по възобновяване, като осъденият разполага с право да направи искане за възобновяване на наказателното дело. Друг е въпросът доколко тази уредба е достатъчна гаранция за покриване на стандартите за справедлив съдебен процес по чл. 6 от Конвенцията, но този въпрос не е свързан с предмета на настоящото дело, поради което не следва да бъде обсъждан.

Подобна възможност във връзка с обезпечаване на правото на справедлив съдебен процес не се предвижда нито в сега действащия ЗАНН, нито след влизане в сила на последните му изменения и допълнения. Понастоящем лицето, по отношение на което е издадено наказателно постановление, дори не разполага с инициатива за възобновяване, а след влизане в сила на приетите със ЗИДЗАНН (обн., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) изменения и допълнения на глава трета, раздел VIII „Възобновяване на административнонаказателните производства“ от ЗАНН това лице вече разполага с инициатива за възобновяване, но сред регламентиранията основания не е налице такова, което да е аналогично на цитираното по-горе основание по НПК.

Правото на справедлив съдебен процес е едно от основните човешки права, закрепено в чл. 6 от Конвенцията. Нарушаването му не може да бъде оправдано нито с обезпечаване на бързина на процеса, нито с постигане на целите на наказанието. Бързината на съдебното производство е едно от проявленията на принципа за разглеждане и решаване на делата в разумен срок. Спазването на този принцип е предпоставка и гаранция за правото на справедлив съдебен процес (чл. 6, ал. 1 от Конвенцията) и не може да му се придава обратен знак, т.е. да се допусне дерогация на правото на справедлив съдебен процес с цел постигане на бързина.

Предвид осъдителните решения на ЕСПЧ и последвалата промяна в основанията за възобновяване по НПК, каквато обаче не е извършена в ЗАНН, неоснователно някои от съдебните състави продължават да се позовават на

Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по т. дело № 7/2010 г. на ВАС, ОСК. В допълнение следва да се отбележи, че след постановяване на посоченото тълкувателно решение е извършена нормативна промяна, като е дадено противоположно разрешение на въпроса относно приложението на привилегирвания състав на чл. 415в КТ (нов – ДВ, бр. 108 от 2008 г., изм., бр. 58 от 2010 г., в сила от 30.07.2010 г.) за нарушенията на чл. 62, ал. 1 и 3 и чл. 63, ал. 1 и 2 от същия кодекс. С новата ал. 2 на 415в КТ (ДВ, бр. 7 от 2012 г.) законодателят е изключил изрично приложението на същия член по отношение на тях.

2.2. Постановеният въпрос относно правомощието на касационната инстанция да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние засяга всички видове административни нарушения, без значение на вида на субекта, степента на обществена опасност на конкретното административно нарушение, вида и размера на установеното за него административно наказание и правната и фактическа сложност на спора относно законсообразността на наказателното постановление (само за яснота е необходимо да се отбележи, че постановеният въпрос не обхваща приложението на чл. 28 ЗАНН, тъй като при маловажни случаи на административни нарушения наказателното постановление се отменя, а не се изменя).

Доколкото горните мотиви са изведени от съдебната практика по наказателни дела, по които субект на наказателната отговорност може да бъде само физическо лице, то следва изрично да се посочи, че същото следва да е разрешението и относно юридическите лица. Тяхната отговорност, както и на едноличните търговци, е регламентирана

от административнонаказателното право като обективна, безвиновна отговорност за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност – в този смисъл Тълкувателно решение № 3 от 03.07.2014 г. по т. дело № 5/2013 г. на ВАС, ОСК. Съгласно чл. 83, ал. 1 ЗАНН в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност. Имуществената санкция не е сред административните наказания, посочени в чл. 13 ЗАНН, а е изведена като отделен институт в глава четвърта „Административнонаказателни санкции спрямо юридически лица и еднолични търговци“, която е след глава втора „Административни нарушения и наказания“. Независимо от отличителните характеристики на отговорността на юридическите лица и едноличните търговци, които са подробно изяснени в последното цитирано тълкувателно решение, като се вземе предвид това, че допуснатите нарушения при осъществяване на тяхната дейност се санкционират с наказателни постановления по същия ред (чл. 83, ал. 2 ЗАНН) и предвидените за тях имуществени санкции в специалните закони са в по-висок размер от този на глобите за същите нарушения, то изложените по-горе съображения за липса на правомощие на административния (касационен) съд да измени дадената с наказателното постановление правна квалификация важат и за тях.

2.3. Положителен отговор на поставения въпрос не може да се обоснове и с аргументи, изведени от разпоред-

бата на чл. 218, ал. 2 „Предмет на касационната проверка“ от глава дванадесета от АПК, съгласно която за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон съдът следи служебно. Първо, цитираното правило посочва част от касационните основания за обжалване по АПК (чл. 209, т. 1, 2 и 3, пр. 1 АПК), докато по силата на препращащата разпоредба на чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН касационната проверка по административнонаказателните дела е на основанията по НПК. Съгласно чл. 348, ал. 1 НПК касационните основания са следните: 1.) когато е нарушен законът; 2.) когато е допуснато съществено нарушение на процесуални правила; 3.) когато наложеното наказание е явно несправедливо. Второ, разпоредбата на чл. 218, ал. 2 АПК е израз на принципа на служебното начало, който има различно проявление в административния и административнонаказателния процес. Макар и да се приема в съдебната практика, че дейността по административно наказване е форма на административна дейност, това не приравнява наказателното постановление по същност и правни последици на административен акт (т. 1 от мотивите на Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т. дело № 2/2014 г. на ВКС, ОСГК и ВАС, ОСК), нито подчинява производството по издаването и обжалването им на едни и същи принципи с еднакво проявление. Трето, трайна е съдебната практика, че когато правното основание за издаване на административния акт не съответства на фактическото, съдът разполага единствено с правомощие да го отмени като незаконосъобразен поради противоречие с материалноправните разпоредби, а не да го измени, извършвайки преквалификация на неправилно

посоченото в него правно основание. Когато решава спора по същество (чл. 222, ал. 1 АПК), касационната инстанция има същите правомощия като първата, т. е. правомощието по чл. 172, ал. 2, пр. 3 във връзка с чл. 228 АПК да измени административния акт не включва възможност за преквалификация на правното му основание.

2.4. Целта на тълкувателната дейност на съда е да постигне безпротиворечиво прилагане на закона, а не допълването му с правила, които не съществуват в позитивното право. В случай че законодателят е искал да уреди правомощието на касационната инстанция да изменя квалификацията на изпълнителното деяние, то наред с измененията и допълненията на ЗАНН в частта на производството пред районния съд би приел такива и за касационното производство. Такива обаче не са приети и действащата понастоящем редакция на чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН е възпроизведена изцяло в новия чл. 63в (нов – ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) от същия закон.

В заключение – по втория поставен въпрос Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема, че подведеният под административнонаказателна отговорност субект трябва да разполага в касационното производство с възможност за защита не само срещу съставомерните факти, установени от административнонаказващия орган, но и срещу тяхната правна квалификация, независимо дали тя е дадена от административнонаказващия орган или за първи път от районния съд. Следователно в касационното производство по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс, след като отмени решението на районния съд, административният

съд няма правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от ЗСВ Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И :

1. В производството по реда на раздел пети, глава трета на Закона за административните нарушения и наказания районният съд има правомощие да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, когато се налага да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението.

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

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 2 от тълкувателно дело № 1/2020 г. на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд от съдиите Искра Александрова и Аглика Адамова

Не споделяме становището на мнозинството по т. 2 от решението и считаме, че правилният отговор на поставения въпрос е следният: „В касационното производство по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс административният съд, когато установи, че не е дължимо приложен закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението, има правомощие, след като отмени решението на районния съд, да му върне делото за ново разглеждане с указания по чл. 224 АПК. При несъобразяване с дадените указания от страна на районния съд, касационната инстанция има правомощие да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението, като при необходимост, с оглед осигуряване правото на защита на страните, може да използва и процесуалната възможност, дадена в чл. 226 АПК“.

Правилността на този отговор следва: 1. от взетото по т. 1 от това тълкувателно дело решение; 2. от законовите правомощия на касационната инстанция по административно-наказателните дела; 3. от практиката на Европейския съд по правата на човека и на Съда на Европейския съюз.

Целта на тълкувателната дейност е да елиминира противоречива или неправилна практика по тълкуването и

прилагането на закона. При изпълнение на тази цел тълкувателният орган следва да даде на съдилищата не кратък положителен или отрицателен, а правилен и полезен отговор, който да им позволи да решават висящите пред тях спорове при пълно съобразяване на закона. С оглед на това тълкувателният орган трябва при необходимост да преформулира въпросите, които са му зададени, така че да избегне даване на отговори, които биха породили нова противоречива практика. Освен това, и при липса на преформулиране, никоя законова норма не ограничава правомощието на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд в самия тълкувателен акт да даде на съдилищата всички насоки за тълкуване, които ще са полезни за решаване на делата във връзка с конкретната противоречива практика, независимо как е редактиран конкретният въпрос. Няма пречка и самият отговор да съдържа в кратък израз предпоставки или условия, при което съответното тълкувателно разрешение е приложимо.

По съществото на въпроса, както бе установено и по т. 1 от това решение, правомощие на районния съд в съдебното производство по ЗАНН и до момента, при действието на този закон, е било, и към момента е, да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението или да преквалифицира описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, подвеждайки установените от административнонаказващия орган факти под друга нарушена законова разпоредба, при наличие на определени законови предпоставки. В това отношение споделяме решението и мотивите по т. 1.

Правомощието на районния съд да преквалифицира изпълнителното деяние е свързано с приложение на материалния закон. Всички правомощия, с които разполага районният съд по приложение на материалния закон, следва да бъдат признати и на касационната инстанция в съдебното производство по ЗАНН. Да приемем, че касационната инстанция не следва да прилага материален закон, който е приложен или е следвало да бъде приложен от първата съдебна инстанция, означава да поставим под въпрос касационния контрол на съдебните актове по ЗАНН.

Правомощията на административния съд в касационното производство, съгласно чл. 218 АПК имплицитно включват проверка за правилно приложение на закона от страна на районния съд в съдебното производство по ЗАНН, включително за неизпълнените на неговото задължение, при грешна правна квалификация на описаното в наказателното постановление изпълнително деяние, да преквалифицира същото, като приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение.

Касационната инстанция по административно-наказателни дела следи служебно за касационното основание нарушение на закона – чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК вр. чл. 218, ал. 2 АПК вр. чл. 63, ал. 1 ЗАНН, което включва в себе си и проверка за правилната квалификация на извършеното нарушение, по аргумент от чл. 348, ал. 2 НПК. Да се отрече правомощието на касационната инстанция да констатира, включително служебно, допусната грешка в правната квалификация на извършеното нарушение, означава да се ограничи касационният контрол.

Впрочем, до същия извод е достигнало Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд в Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. на ОСК на ВАС по т. дело № 7/2010 г. Причината за неприложимост на това решение към момента не е неправилност на мотивите на решението във връзка с възможността за преквалификация на нарушението, а законодателната промяна, изключваща маловажност на конкретното нарушение.

Обратното на изложеното тук становище не следва и от цитираната практика на Европейския съд по правата на човека (Пенев с/у България, № 20494/04, 7 януари 2010 и Д.М.Т. и Д.К.И с/у България, № 29476/06, 24 юли 2012). Без да се спираме подробно на фактите по спора, считаме, че и по двете цитирани дела се касае за съществено изменение на обвинението от касационната инстанция, налагащо и нова преценка на фактите, и нови задачи пред защитата. Именно това, а не принципното правомощие на касационната инстанция по НПК да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление е основната причина за двете осъдителни решения на ЕСПЧ.

В т. 42 от първото решение е изразено становището, че Конвенцията изисква обвиненият да бъде информиран подробно не само за действията, за които се твърди, че е извършил, т.е. фактите на които се основават обвиненията, но и за правното квалифициране, което им се дава. В т. 43 е посочено, че Върховният касационен съд би следвало да даде възможност на жалбоподателя да се защити срещу новото обвинение – например като отложи съдебното заседание с цел представяне на допълнителни аргументи или, като алтернатива, да позволи на жалбоподателя да напра-

ви писмени обяснения по новото обвинение. В контекста на тези съображения, в т. 44 Съдът заключава, че жалбоподателят не е бил информиран подробно за характера и причината за обвинението срещу него и че не му е било осигурено адекватно време и място за подготовка на защитата – следователно не е получил справедлив процес. Отсъствието в приложимото законодателство на ясно изискване обвиняемият да бъде допуснат да се защити срещу променените обвинения несъмнено е било решаващо в това отношение. Сходни са мотивите и по делото Д.М.Т. и Д.К.И. срещу България.

Дори да приемем, че сочените решения имат отношение към поставения за тълкуване въпрос, няма пречка правото на справедлив процес на субектите на административно-наказателна отговорност да бъде в достатъчна степен обезпечено, ако касационната инстанция, констатирайки основание за изменение на правната квалификация на изпълнително деяние (единствено при прилагане на закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо нарушение, без съществено изменение на обстоятелствата на нарушението), отмени решението на районния съд и върне делото за ново разглеждане, със задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона. По този начин упражняването на правото на защита на жалбоподателя би било гарантирано. Няма пречка съществуващото процесуално правомощие на касационната инстанция да отмени решението и да върне делото за ново разглеждане да бъде тълкувано така, че да осигури правото на справедлив съдебен процес. Това ще гарантира както постигане целите на ЗАНН, така и изпълнение на позитивните задължения на държавата, произтичащи от чл. 6 ЕКПЧ.

Задължителността на тълкувателните решения по смисъла на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове (тоест задължителност равна на тази на закон) означава, че решението на въпроса в този смисъл би имало характер на ефективно вътрешноправно средство за защита по смисъла на чл. 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека.

Допълнителни аргументи в подкрепа на това становище могат да бъдат изведени и от чл. 47 от Хартата на основните права в Европейския съюз, от принципа за върховенство на правото на ЕС, както и от задължението на националния съд в тези случаи за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза, които норми и принципи биха били приложими по всички административно-наказателни спорове, свързани с приложението на правото на ЕС. Ако този аспект не бъде съобразен, би могло да се стигне до системно препятстване възможността за налагане на санкции, произтичащи от неизпълнение на правото на ЕС и до съответна отговорност на държавата за неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС.

Чл. 47 ХОПЕС прогласява правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, а задължението за съответно тълкуване дава възможност на националните юрисдикции, в рамките на своята компетентност, да осигурят пълната ефикасност на правото на Съюза, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани (Решение от 15 април 2008 г. по дело *Impact*,

C268/06, точка 99). Принципът за тълкуване на националното право в съответствие с правото на Съюза изисква националните юрисдикции да направят всичко, което е в тяхната компетентност, като вземат предвид цялото вътрешно право и като прилагат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на правото на ЕС и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от него цел (*Impact*, посочено по-горе, точка 101 и цитираната съдебна практика).

В съответствие с член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, националните юрисдикции и Съдът имат задачата да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от посоченото право (решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, т. 32 и цитираната съдебна практика, решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16 и цитираната съдебна практика).

Всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които, като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, са част от системата и от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита (цитираното решение по дело C-64/16, т. 37). Съдът на Европейския съюз многократно се е произнасял, че когато прилага правото на ЕС, националният съд следва да прилага вътрешните процесуални норми така, че да осигурят действието на правото на ЕС, а при необходимост, дори да не ги прилага (в този смисъл аргументи от Решение на Съда (голям състав) от 14

май 2020 г. по съединени дела FMS C-924/19 и C-925/19). Всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефикасността на правото на Съюза поради факта, че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка за пълната ефикасност на пряко приложими норми на Съюза, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза (решения от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 106/77, т. 22, от 24 юни 2019 г., *Popiawski*, C-573/17, т. 52–62, от 29 юли 2019 г., *Торубаров*, C-556/17, т. 73–74).

В светлината на всичко изложено и в частност на тази практика, която е само малка част от развитата от Съда на Европейския съюз, смятаме, че правомощията на касационната инстанция по административно-наказателни дела не следва да бъдат принципно ограничавани по съображения, че тази инстанция би могла евентуално да допусне нарушение на правото на защита на засегнато лице. Напротив, на тази инстанция трябва да бъде признато правомощието да прилага достиженията на правото на ЕКПЧ и правото на ЕС в най-широка степен, така че да се гарантира и целта на националния закон, и съобразяването на посочените достижения. Считаме, че това щеше да бъде постигнато с предложеното от нас тълкуване.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 9

от 16.09.2021 по т.д. № 6/2020 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и трети април две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Петя Желева тълкувателно дело № 6/2020.

Производството е по реда на глава IV, раздел X от Закона за съдебната власт.

Образувано е по искане на Главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегията на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по 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, вр. чл. 65, ал. 2 от Закона за стоковите борси и тържища и във вр. с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания?

По поставения правен въпрос е налице противоречива практика, формирана с решения на административните съдилища, в производства по чл. 208 и сл. АПК, във връзка с чл. 63, ал. 1, предложение второ ЗАНН, както и по влезли в сила съдебни актове на районните съдилища, постановени в производства по чл. 63, ал. 1, предложение първо ЗАНН.

Първата група от съдебните състави приемат, че при осъществяване на дейност в нарушение на изискванията на чл. 3б ЗСБТ, когато са констатирани повече от една сделки, доказани с фактури от различни дати и с различни купувачи, е налице едно административно нарушение, за което законодателят е предвидил налагане на едно административно наказание на основание чл. 65, ал. 2 от ЗСБТ. Приемат, че не се установява нарушение на чл. 18 ЗАНН, тъй като са касае за нарушаване на забранена дейност, изразяваща се в сключване на сделки на едро (повече от една), обективирани в определен брой фактури. Сочат, че в такива случаи, нарушението се счита за извършено към датите на сключените търговски сделки по посочените в съдържанието на акта и наказателното постановление фактури, с оглед което не е налице отсъствието на елемент от задължителните реквизити по чл. 42, т. 3 и чл. 57, ал. 1, т. 5 от ЗАНН. При тези съображения се приема, че подходът на административно наказващия орган да наложи една санкция при извършени повече от една сделки е законосъобразен.

Втората група от съдебните състави приемат, че когато за ангажиране на административно-наказателна отговорност са установени повече от една сделки, т. е. визиранни са различни моменти на установено конкретно противоправно деяние (по повече от една фактури), се касае за повече от едно нарушение на чл. 3б ЗСБТ, което изисква налагането на отделна санкция, на основание чл. 18 ЗАНН. Приемат, че налагането на обща санкция затруднява наказаното лице да научи за кое точно нарушение е ангажирана административнонаказателната му отговорност, тъй

като не е налице произнасяне на санкциониращия орган по смисъла на чл. 53, ал. 1, във вр. с чл. 83, ал. 2 ЗАНН за всяко отделно нарушение, като допуснатите нарушения са преценени като съществени и самостоятелно основание за отмяна на издаденото наказателно постановление.

Върховна административна прокуратура поддържа второто становище, че при извършването на повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места, търговецът извършва няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 3б, вр. чл. 65, ал. 2 от ЗСБТ и във вр. с чл. 18 ЗАНН. В този смисъл са изразените становища от Министъра на Правосъдието и Инспектората на Висшия съдебен съвет. Мнения в тази насока са постъпили и от Административен съд – Търговище, Административен съд – Смолян, Районен съд – Севлиево, Районен съд – Варна, Районен съд – Чирпан, Районен съд – Раднево и Районен съд – Гълъбово при проведено общо събрание, Районен съд – Ловеч, Районен съд – Пазарджик, Районен съд – Балчик и Районен съд – Ямбол.

Становището на Висшия адвокатски съвет е, че при извършването на повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места, търговецът извършва едно нарушение по смисъла на чл. 3б вр. чл. 65, ал. 2 от ЗСБТ и във вр. с чл. 18 ЗАНН. Мнения в тази насока са постъпили и от Административен съд – Разград, Административен съд – Стара Загора, Административен съд – Добрич, Административен съд – Перник, Административен съд – Видин, Районен съд – Пещера, Районен съд – Свищов, Районен съд – Горна Оряховица, Районен съд – Девин.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Поставеният въпрос е свързан с тълкуването и прилагането на административнонаказателна разпоредба от Закона за стоковите борси и тържища (ЗСБТ), чиито основани елементи – хипотезис, диспозиция и санкция са уредени в две отделни разпоредби – чл. 3б ЗСБТ съдържа хипотезиса и диспозицията на правната норма, а чл. 65, ал. 1 и ал. 2 ЗСБТ съдържа санкцията, която е глоба за физическите лица (ал. 1) и имуществена санкция за едноличните търговци и юридически лица (ал. 2).

Съгласно разпоредбата на чл. 3б от ЗСБТ, 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. при директни доставки от и за преработвателно предприятие;

3. при продажби на собствена продукция от мястото на производството.

Нормата на чл. 3 от ЗСБТ съдържа легална дефиниция за „стоковото тържище“ – място за търговия на едро с налични храни и цветя. Според чл. 3а от ЗСБТ „пазарът на производителите“ е място и инфраструктура за търговия на едро с налични храни и цветя, където стоката от земе-

делски производители може да се манипулира, окачествява, етикетира и партидизира за по-нататъшна продажба на вътрешния пазар или за износ, а според чл. 3в от ЗСБТ „самостоятелен обект“ е място, което е обособено като склад за търговия на едро с налични храни и цветя, различно от това по чл. 3 и 3а, където търговията с храни се извършва от името и за сметка на лице, регистрирано по чл. 26 от Закона за храните, а търговията с цветя – от името и за сметка на търговеца.

Разпоредбата на чл. 65, ал.1, изр.1 ЗСБТ предвижда, че който наруши чл. 2, ал. 2 и 3, чл. 3, ал. 2, чл. 3а, ал. 2, чл. 3б, чл. 3в, чл. 6, ал. 3, чл. 8, ал. 1, т. 6, ал. 3 и 4, чл. 9, чл. 11, чл. 15, ал. 1, чл. 21б, чл. 21в, чл. 22, ал. 2, чл. 25, чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 2, чл. 31, чл. 35, чл. 38, ал. 2, чл. 39, чл. 41, чл. 42, ал. 1, чл. 43, 44, 52, чл. 52а, ал. 1, чл. 54, ал. 3, чл. 54а, ал. 3, чл. 55, ал. 2, чл. 57, ал. 1, т. 2, 3 и 4 и ал. 2, чл. 59, ал. 2 и 3, чл. 60, чл. 63а, ал. 1, т. 1 и 3 и чл. 63б и § 3, се наказва с глоба от 400 до 3500 лв., ако деянието не съставлява престъпление.

А алинея втора на същия текст гласи, че за нарушения по ал. 1 на юридическите лица и едноличните търговци се налага имуществена санкция в размер от 500 до 12 500 лв.

Съгласно чл. 18 ЗАНН, 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.

За да се отговори на поставения за тълкуване въпрос, следва да се определи кое е визираното в разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ административно нарушение, за което разпоредбата на чл. 65, ал. 2, вр. ал. 1 ЗСБТ предвижда налагането на имуществена санкция в размер от 500 до 12 500

лева, защото безспорно на основание чл. 18 ЗАНН, когато едно лице извърши няколко отделни нарушения, се налагат отделни наказания за всяко едно от тях.

Не са спорни следните елементи от фактическия състав на административното нарушение по чл. 36 ЗСБТ:

Сделките следва да са с налични храни или цветя, да са търговски и да са на едро.

Съгласно § 1 от ДР на ЗСБТ, за неуредените в този закон въпроси се прилагат разпоредбите на Търговския закон. Разпоредбата на чл. 286, ал. 1 ТЗ, определя, че търговска е сделката, сключена от търговец, която е свързана с упражняването от него занятие, а ал. 2 на същата разпоредба предвижда, че търговски са и сделките по чл. 1, ал. 1 независимо от качеството на лицата, които ги извършват.

Легалната дефиниция на „търговска сделка на едро“ е дадена в § 1, т. 10 от ДР на ЗСБТ, като е посочено, че такава е продажба на количество не по-малко от единичната транспортна опаковка, когато стоката е опакована, или на количество, определено с правилника за организацията, дейността и охраната на съответното тържище или пазар на производителите, когато стоката не е опакована.

Сделките също следва да са извършени на места, различни от тези по чл. 3, ал. 1 от ЗСБТ (стоково тържище), чл. 3а, ал. 1 от ЗСБТ (пазар на производителите) и чл. 3в от ЗСБТ (вписан въз основа на уведомление при условията и по реда на този закон самостоятелен обект) и да не попадат в категорията на изключенията по чл. 3б от ЗСБТ.

Не е спорна и субективната страна от фактически състав на нарушението. Отговорността на еднолични търговци или юридически лица е обективна, безвиновна.

Спорен е въпросът относно деянието, като елемент от обективната страна на състава на административното нарушение по чл. 3б ЗСБТ и по конкретно, дали при извършени повече от една търговски сделки е налице едно деяние, което се осъществява с няколко отделни действия на сключени търговски сделки, в който случай търговецът извършва едно нарушение или са налице няколко деяния, осъществени с всяка извършена търговска сделка, в който случай търговецът извършва няколко отделни нарушения.

Легалната дефиниция на административно нарушение е дадена в чл. 6 ЗАНН – деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.

Деянието, съгласно чл. 6 ЗАНН е действие или бездействие.

Нормата на чл. 3б ЗСБТ е забранителна, тъй като забранява извършването на търговски сделки на едро с различни храни и цветя извън регламентираните за това места. Деянието безспорно се осъществява с действие, а не чрез бездействие.

За да се приеме становището на първата група от съдебните състави – деяние, което се осъществява с няколко отделни действия на сключени търговски сделки, следва нормата на чл. 3б ЗСБТ да предвижда усложнено изпълнително деяние, осъществено с две или повече отделни действия. Това е така, защото, за да се приеме отклонение от общото правило, че деянието се осъществява с действие, следва специалния закон да урежда деянието, извършено с

действие, като съставно, двукратно или многократно. В противен случай, деянието се осъществява с всяко отделно действие на извършена търговска сделка, каквото е становището на втората група от съдебните състави.

Безспорно разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ не предвижда като изискване за съставомерност на деянието – извършване на две или повече търговски сделки. Следователно няма изрична регламентация на двукратно или многократно изпълнително деяние.

Разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ не регламентира изрично, че не се допуска извършване на една или повече търговски сделки. В случай, че законодателят е имал предвид „една или повече“ търговски сделки е можел изрично да го предвиди, както е сторил това в други разпоредби, включително в § 2, т. 12 от ДР на ЗСБТ при даване на легално определение на „Комплексен обект“ – обектът, който е предназначен за осъществяване на една или повече основни дейности заедно с необходимите спомагателни, обслужващи дейности, като дейностите се осъществяват в самостоятелно обособени подобекти в една или повече сгради и съоръжения.

Еднозначен извод, че е налице регламентация за съставно деяние не може да се направи и от употребения израз „търговски сделки“ в множествено число, защото на първо място липсва яснота дали се забранява извършването на една, на повече или както на една, така и на повече търговски сделки.

Не би могло да се приеме, че с разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ се забранява извършването на повече от една търговски сделки, защото това означава деянието да се осъ-

ществява с повече от една търговски сделки, а при извършена една търговска сделка, да не е осъществен състав на административно нарушение по чл. 3б ЗСБТ. Такъв извод не следва дори от употребения израз „търговски сделки“ в множествено число.

Не би могло да се приеме, че с разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ се забранява извършването както на една, така и на повече търговски сделки, защото това означава деянието да се осъществява понякога с една, а друг път – с повече търговски сделки, при липса на регламентация на деяние в две форми, както и на хипотезите, при които се осъществяват различните му форми. А съгласно принципа за законоустановеност, закрепен в чл. 2, ал. 1 ЗАНН, деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон. Затова, само от употребения израз „търговски сделки“ в множествено число не следва извод за законоустановеност на деяние, което се осъществява както с една, така и с повече търговски сделки.

Дори да се приеме, че в самата разпоредба на чл. 3б ЗСБТ, законодателят приравнява смислово „търговски сделки“ на търговия, тъй като посочва, че 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 определени видове търговия по т. 1, т. 2 и т. 3 на разпоредбата, то търговията като дейност по покупко-продажба на стоки би могла да се осъществи и с една търговска сделка на едро, в който случай безспорно ще е осъществено административно нарушение по чл. 3б ЗСБТ.

В съответствие с принципа за законоустановеност на нарушенията и наказанията по чл. 2, ал. 1 ЗАНН, следва извод, че разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ не регламентира съставно деяние или деяние, което се осъществява както с една, така и с повече търговски сделки, а употребения израз „търговски сделки“ в множествено число има следното обяснение:

Обичайно търговията на едро, се осъществява с повече извършени търговски сделки. За да отрази това обичайно фактическо положение, но не и за да го постави като задължително юридическо изискване, текстът на разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ употребява израза „търговски сделки“ в множествено число.

За квалификация на деянието като нарушение на забранена дейност, което е частен случай на нарушенията на системно извършване, в деянието следва да се включват поне три отделни действия, а такава регламентация разпоредбата безспорно не предвижда. Ето защо, не може да се възприеме тезата, застъпена от първата група от съдебните състави, че е налице нарушение на забранена дейност, изразяваща се в сключване на сделки на едро, обективирани в определен брой фактури.

Не би могло да се приеме, че деянието е едно, но продължено, тъй като продължените нарушения се извършват с бездействие, а когато се извършват с два или повече акта, единият от тях задължително е бездействие. В случая няма спор, че нарушението на забраната се осъществява с действие и не е предвидено бездействие.

С оглед изложеното, разпоредбата на чл. 3б ЗСБТ, тълкувана стриктно, не предвижда усложнено деяние на нарушението, поради което деянието се осъществява с

всяко действие на извършена търговска сделка, а при извършени повече от една търговски сделки на едро с налични храни и цветя, извън законоустановените за това места, са осъществени няколко деяния, с които търговецът извършва няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 3б, вр. чл. 65, ал. 2 от ЗСБТ.

Съгласно изричната разпоредба на чл. 18 ЗАНН, когато едно лице извърши няколко отделни нарушения, наложените наказания се изтърпяват поотделно за всяко едно от тях.

De lege ferenda, законодателят би могъл да прецизира разпоредбата, като изрично предвиди регламентация на съставно деяние, осъществено с няколко отделни търговски сделки или предвиди изключение от правилото на чл. 18 от ЗАНН за нарушението по чл. 3б ЗСБТ, осъществено с няколко отделни търговски сделки.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

РЕШИ:

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

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 10

от 06.10.2021 по т.д. № 7/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и девети юни две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Марио Димитров тълкувателно дело № 7/2016.

Производство по чл. 124–131 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Председателят на Върховния административен съд на Република България, на основание чл. 125 във връзка с чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, е отправил искане до Общото събрание на съдиите от двете колегии на Върховния административен съд, за приемане на тълкувателно решение поради неправилна практика по тълкуването и прилагането на чл. 7, ал. 6 от Закона за лова и опазване на дивеча, във връзка с прилагане на Тълкувателно постановление № 2 от 7.06.2007 г. по т.д. № 1/2007 г. (обн., ДВ, бр. 48/2007 г.) по следния въпрос: **„Представява ли индивидуален административен акт заповедта на министъра на земеделието и горите по чл. 7, ал. 6 от Закона за лова и опазване на дивеча?“**.

На основание чл. 128, ал. 1 от ЗСВ и т. 8.1 и т. 8.2 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на

съдиите от колегиите на Върховния административен съд (отм.), по искане на председателя на ВАС е допълнен предметът на тълкуване, предвид на това, че в първоначалното искане не е включена новата разпоредба на чл. 7, ал. 7 от ЗЛОД (ДВ, бр. 91 от 2008 г., изм., бр. 80 от 2009 г., бр. 92 от 2009 г.).

С протоколно определение от 30.05.2017 г. от закрито заседание на Общо събрание на колегиите на Върховния административен съд е допуснато за разглеждане искането на председателя на Върховния административен съд, като поставеният въпрос е преформулиран както следва: „Подлежат ли на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс заповедите на министъра на земеделието и храните по чл. 7, ал. 6 и 7 от Закона за лова и опазване на дивеча.“

По същество искането е за провеждане на нова тълкувателна процедура, поради неправилна съдебна практика по прието Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на Общо събрание на съдиите относно изключване от обхвата на съдебния контрол на заповедта на министъра по чл. 7, ал. 6 от Закона за лова и опазване на дивеча, за определяне на границите на ловно-стопански райони с изложен мотив, че заповедта не представлява индивидуален административен акт. В предметния обхват на тълкуването е включена и разпоредбата на чл. 7, ал. 7 от ЗЛОД.

Изложени са мотиви, че при прилагане на ТП № 2 е установена константна практика, но тя е погрешно формирана по прилагане на разпоредбата на чл. 7, ал. 6 от ЗЛОД, с което е нарушен принципът на законността в административния процес и е породена необходимост

от нейната промяна чрез тълкувателните правомощия на колегиите във ВАС за точното прилагане на закона. Искането е мотивирано и с това, че преценката на правната природа на заповедта по чл. 7, ал. 6 от ЗЛОД е направена при наличието на съдебна практика, постановена при действието на Закона за административното производство (отм. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 01.03.2007 г.), което обосновава като условие за допустимост – да бъде направена преценка при действието и в приложното поле на прилагания към момента Административнопроцесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 30 от 2006, в сила от 12.07.2006 г.). Искането е обосновано и с това, че е създадено погрешно прилагане на ЗЛОД в съдебна практика вследствие Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите във ВАС, което прави наложително да бъде преодоляно неправилно формираното тълкуване.

Председателят на Върховния административен съд излага доводи, че заповедите на министъра на земеделието, храните и горите, представляват индивидуални административни актове по чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс и подлежат на обжалване по съдебен ред. Позовава се на обжалваемост на актовете на административните органи в съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България и Решение № 21/1995 г. по к. дело № 18/95 г. на Конституционния съд, както и в частност на заповедите на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от ЗЛОД.

С искане на председателя на Върховния административен съд по висящото тълкувателно дело № 7/2016 г. пре-

ди приемане на окончателните мотиви, на основание чл. 125 и чл. 126, т. 1 от ЗСВ, във връзка с т. 6.2 от Правила за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, е поискано допълване предмета на тълкуването като Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд да се произнесе по въпроса: „Изгубило ли е актуалност Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите от ВАС“.

С разпореждане от 17.04.2018 г. на председателя на Върховния административен съд е допълнен предметът на тълкувателно дело № 7 от 2016 г. с въпроса: „Изгубило ли е актуалност Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007г. на ОС на съдиите от ВАС“.

За участие в производството са поканени главният прокурор на Република България, министърът на правосъдието, председателят на Висшия адвокатски съвет, министърът на земеделието, храните и горите, Изпълнителна агенция по горите, Национално ловно-рибарско сдружение – „Съюз на ловците и риболовците в България“ гр. София.

В писмено становище министърът на правосъдието излага доводи, че съществува правен интерес за ловните сдружения от обжалване на заповедите на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от Закона за лова и опазване на дивеча по реда на Административнопроцесуалния кодекс, предвид промяната на границите на ловностопанските райони. По втория въпрос изразява становище, че Тълкувателно постановление № 2 от

07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007г. на ОС на съдиите от ВАС е изгубило актуалност.

В писмено становище заместник главният прокурор при Върховна административна прокуратура излага доводи, че заповедите на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от ЗЛОД представляват индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК и подлежат на съдебен контрол по реда на Административно-процесуалния кодекс. Пзовава се на чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията на РБ, според който съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи, както и на решение № 21/1995 г. по КД № 18/95 г. и решение № 15/2001 г. по к.д. № 3/2001 г. на Конституционния съд на Република България. Изразява становище, че ограничаването на достъпа до справедлив съдебен процес за категориите лица в обхвата на нормите по ЗЛОД, посредством тълкувателна съдебна практика противоречи на основни принципи на правото, формулирани в чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, чл. 5, ал. 2, чл. 117, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 125 от Конституцията на Република България, чл. 4 от АПК. В заключение излага, че възприетото с Тълкувателно постановление № 2/2007 г. становище за необжалваемост на заповедите на министъра на земеделието, храните и горите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от ЗЛОД противоречи на разпоредбата на чл. 46 от ЗНА. По втория въпрос изразява становище, че Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите от ВАС е загубило актуалност и следва да бъде изоставено като неправилно.

В писмено становище от Национално ловно-рибарско сдружение – „Съюз на ловците и риболовците в България“ гр. София се излагат доводи, че със заповедите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от ЗЛОД се засягат непосредствено правата на ловците, сдружени в ловните дружина при условията на чл. 29, ал. 1 от ЗЛОД, както и на ловните сдружения по чл. 30 от ЗЛОД и поради това, тези заповеди представляват индивидуални административни актове и подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, обсъди направените искания за тълкувателно решение, прецени съображенията изложени в тях, в представените писмени становища и за да се произнесе, взе предвид следното:

В съдебно заседание по тълкувателното дело, проведено на 14 ноември 2017 г., Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС взе решение за отговор на поставения за тълкуване първи въпрос, а именно: „Заповедите на министъра, земеделието, храните и горите по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от Закона за лова и опазване на дивеча, подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс“.

В съдебното заседание, проведено на 28 юни 2018 г., Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС взе решение за отговор по втория въпрос, като прие, че Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите от ВАС е изгубило актуалност. На същото заседание са приети изготвените от докладчика по делото мотиви по двата диспозитива. Към настоящия момент решението по тълкува-

телно дело № 7/2016 г. не е подписано от нито един съдия и не е обявено, предвид наличието на промяна в законодателството, настъпила след приемане на проекта за тълкувателно решение, която промяна влияе съществено върху приетия проект на тълкувателно решение.

С § 144 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г. е допълнен чл. 7 от Закона за лова и опазване на дивеча, като е създадена нова ал. 8. Текстът на новата разпоредба гласи: „(8) Заповедите на министъра на земеделието, храните и горите по ал. 6 и 7 подлежат на обжалване пред Административния съд – София област, по реда на Административнопроцесуалния кодекс“. Така, с приетата от законодателя разпоредба се разрешава за напред проблема относно противоречивата практика по прилагането на закона, довел до необходимостта от поставяне за тълкуване на въпроса относно обжалваемостта на актовете по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от ЗЛОД.

На 28 юни 2021 г. председателят на Върховния административен съд писмено е заявил пред Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС, че оттегля искането си за приемане на тълкувателно решение по въпроса „Подлежат ли на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс заповедите на министъра на земеделието и храните по чл. 7, ал. 6 и 7 от Закона за лова и опазване на дивеча?“. Изложени са съображения относно настъпилата промяна в позитивната правна уредба и въведеното разрешение на поставения на тълкуване въпрос, както и с липсата на нова противоречива или неправилна практика по прилагането на закона.

С оглед на оттеглянето на искането за тълкуване по първия поставен на тълкуване въпрос, искането за постановяване на тълкувателно решение по въпроса „Подлежат ли на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс заповедите на министъра на земеделието и храните по чл. 7, ал. 6 и 7 от Закона за лова и опазване на дивеча“, следва да бъде отклонено.

По отношение на втория поставен въпрос, предмет на настоящото тълкувателно дело, Общото събрание приема, че тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите от ВАС по прилагането на чл. 7, ал. 6 от ЗЛОД е прието по повод противоречива съдебна практика на тричленни и на петчленни състави на Върховния административен съд, като в първата група съдебни актове е прието, че заповедта по чл. 7, ал. 6 от ЗЛОД, с която министърът на земеделието и горите определя границите на ловностопанските райони, не е индивидуален административен акт и не подлежи на обжалване пред съд на основание чл. 7, т. 3 от Закона за Върховния административен съд, а във втората група е прието, че заповедта представлява индивидуален административен акт и подлежи на обжалване, но жалбите на ловните сдружения, ловните дружини и техните членове са недопустими, поради липса на правен интерес. Също така, в трета група съдебни актове е прието, че жалбите на отделни жалбоподатели са допустими, поради това, че правата им се засягат пряко от обжалваната заповед.

С Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. е прието, че заповедта по чл. 7, ал. 6 от ЗЛОД не е индивидуален административен акт, а е вътрешноведомствен

акт, с който не се засягат права и интереси на физически и юридически лица, поради и което не подлежи на съдебен контрол.

При постановяване на ТП № 2/2007 г. са съобразени нормите на чл. 2 от Закона за административното производство (отм.), чл. 7, т. 3 от Закона за Върховния административен съд (отм.), както и Закона за лова и опазване на дивеча (редакция ДВ, бр. 108 от 29 декември 2006 г.). Посочените нормативни актове не са приложими, поради отмяната им или настъпило изменение (в ЗЛОД). От приемането на ТП № 2/2007 г. до сезирането на ОС на колегиите на ВАС по производство по чл. 124 и сл. от ЗСВ, постановлението е допринесло за еднаквото приложение на ЗЛОД от ВАС, но намерилите отражение в него изводи не съответстват на действащата нормативна уредба.

С оглед на тези аргументи, по искането за тълкуване по въпроса: „Изгубило ли е актуалност Тълкувателно постановление № 2 от 07.06.2007 г. на ВАС по т.д. № 1/2007 г. на ОС на съдиите от ВАС“, Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд приема, че установената практика по Тълкувателно постановление № 2 от 7.06.2007 г. по т.д. № 1/2007 г. на ОСС при ВАС, не съответства на чл. 7, ал. 8 от ЗЛОД, поради което следва да бъде изоставено прилагането му и обявено за изгубило актуалността си.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 и чл. 125 от Закона за съдебната власт и т. 45 и т. 46 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание

на съдиите от колегиите на Върховния административен съд

Р Е Ш И :

1. Отклонява искането за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Подлежат ли на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс заповедите на министъра на земеделието и храните по чл. 7, ал. 6 и ал. 7 от Закона за лова и опазване на дивечата?“

2. Обявява за изгубило актуалност Тълкувателно постановление № 2 от 7.06.2007 г. по т.д. № 1/2007 г. на Общо събрание на съдиите при Върховния административен съд.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 11

от 03.12.2021 по т.д. № 3/2020 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и трети април две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Емилия Миткова тълкувателно дело № 3/2020.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 3/2020 г. е образувано по искане на главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегии във Върховния административен съд за произнасяне с тълкувателно решение по въпроса:

„При извършване на данъчна ревизия по общия ред на физическо лице, може ли на лицето да се определят данъчни задължения на основание чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ върху данъчна основа, равна на превишението с неустановен произход на разходите над приходите за годишния данъчен период или ревизията следва да е извършена по реда на чл. 122 и следващите от ДОПК?“

Общото събрание на колегии във Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Поставеният за тълкуване въпрос е продиктуван от създадената противоречива практика на съдебните състави на Върховния административен съд, в която са застъпени две противоположни становища.

Според първото становище, несъответствието между констатираните доходи и източници на финансиране в имуществото на ревизираното лице и направените от него разходи е основание за прилагане на нормата на чл. 123, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Данъчно осигурителен процесуален кодекс (ДОПК), която въвежда презумпция за наличието на източник на доход. Съгласно чл. 122, ал. 1, т. 2 и т. 7 от ДОПК това несъответствие е самостоятелно основание за провеждане на ревизия при особени случаи, каквото следва да бъде ревизионното производство, във връзка с облагане на установен размер разходи над приходите на ревизираното лице.

В другото становище се приема, че при констатирано превишаване на разходите над приходите за годишен данъчен период, средствата, с които е разполагало лицето, за да ги разходва, са вид приход. Счита се, че тъй като този приход не е установен, се касае за приход от „други източници“ по смисъла на чл. 35, т. 6 от Закон за данък върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ), поради което подлежи на облагане по предвидения в чл. 48, ал. 1 от ЗДДФЛ ред, в ревизия извършена по общия ред.

Различните крайни изводи в двете становища произтичат от противоречието относно вида на основата за облагане – разход или доход с неустановен произход, респективно – доход от „други източници“ по смисъла на чл. 35, т. 6 ЗДДФЛ или презумпция за доход по чл. 123, ал. 1 от ДОПК.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно чл. 112, ал. 1 ДОПК ревизионното производство се образува с издаването на заповедта за възлагане на ревизията.

В хода на ревизионното производство, след анализ на приходите и разходите на ревизираното лице, може да бъде установено превишение на разходите над приходите.

Въпросът на главния прокурор на РБ е именно, при тези установявания следва ли производството да продължи по общия ред, като данъчната основа за облагане се определи на основание чл. 35, т. 6 от ЗОДФЛ или основата следва да се определи по реда на чл. 122, ал. 2 от ДОПК, при спазване процедурата на чл. 122 и следващите от ДОПК.

Съгласно чл. 35, т. 6 от ЗДДС облагаемият доход е brut-ната сума на облагаемите доходи, придобити през данъчната година от всички други източници, които не са изрично посочени в този закон и не са обложени с окончателни данъци по реда на този закон или с окончателни данъци по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане.

В данъчното законодателство и в частност в ЗДДФЛ, отделните източници на доходи не се изброяват изчерпателно (по аргумент от чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ), като нормативно регламентираният принцип е, че подлежат на облагане доходите от всички източници, с изключение на доходите, които са необлагаеми по силата на закона (чл. 12, ал. 1 от ЗДДФЛ).

Систематично разпоредбата на чл. 35, т. 6 от ЗДДС се намира в раздел VI-доходи от други източници, като в т. 1 до т. 5 са посочени видовете източници, а в т. 6 е предвидено източникът да е различен от посочените, но установен като такъв.

Установеното несъответствието между направени разходи и получени доходи представлява разход за лицето, за който то няма достатъчно средства, т.е. установява се

недостиг на средства, а не доход. В тези случаи се облагат разходи на данъчно задължените лица, което е в противоречие със законоустановените принципи за облагането на доходите на физическите лица.

Превишението на разходите над приходите на лицето не може да се квалифицира като облагаем доход от други източници по смисъла на чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ, доколкото данъчната основа за облагане ще бъде размерът на разхода на лицето, а не на неговите приходи (доходи).

На следващо място, установено несъответствие между разходи и приходи не може да се квалифицира като „източник на доход“, доколкото в правната уредба на данъчното облагане на физическите лица липсва изрична законна презумпция в този смисъл. Разпоредбата на чл. 35, т. 6 ЗДДФЛ не може да се тълкува разширително. Когато ревизията е проведена по общия ред, доходът не може да се приеме като такъв по чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ, тъй като е с неустановен произход. Доходи с неустановен произход не се уреждат в материалния закон, а посочената разпоредба на чл. 35, т. 6 включва разширително тези доходи, чиито източник не е изрично посочен в закона, но не включва и тези с неустановен източник.

Именно за такива случаи законодателят, освен общия ред за установяване на данъци и задължителни осигурителни вноски по Глава Четиринадесета от ДОПК е предвидил и ред за извършване на ревизионно производство при особени случаи, по реда на чл. 122 и сл. от ДОПК.

Съгласно чл. 122, ал. 1 от ДОПК, „Органът по приходите може да приложи установения от съответния закон размер на данъка към определена от него по реда на

ал. 2 основа, когато е налице едно от следните обстоятелства:...“, обособени в осем точки.

Съгласно разпоредбата на чл. 123, ал. 1 от ДОПК в случаите по чл. 122, ал. 1 при определяне на основата по реда на чл. 122, ал. 2 се смята до доказване на противното, че е налице подлежаща на облагане с данъци печалба или доход, когато:

1. стойността на имуществото на лицето явно съществено превишава размера на декларираните приходи, доходи, източници на формиране на собствения капитал или на безвъзмездно финансиране, получени от него;

2. направените разходи от лицето и от свързаните с него лица по § 1, т. 3, буква „а“ от допълнителните разпоредби явно и съществено превишават размера на декларираните получени средства, т.е. въведена е презумпция за наличие на източник на доход, когато е установено и съществено превишаване на направените разходи над получените приходи.

Предвидени са и особени правила в чл. 124 от ДОПК, по които да се развие производството, от което следва, че законодателят е уредил както специални основания, при наличието на които да се извършва ревизия по ред, различен от общия, така и особени правила за развитието на това производство, като ги е обвързал и със специфични правни последици.

Анализът на тези разпоредби сочи, че когато в хода на започнало по общия ред ревизионно производство се установи превишаване на разходите над приходите на лицето, законодателят въвежда презумпция в чл. 123, ал. 1 от

ДОПК, че съществува източник на доход, откъдето произтича това превишаване.

Ако органите на приходната администрация, въпреки констатитираните предпоставки на чл. 122, ал. 1 от ДОПК, изберат да извършат ревизионно производство по общия ред, презумпцията по чл. 123 от ДОПК ще бъде неприложима, откъдето следва, че наличието на източник на доход на физическото лице, водещ до превишаване на разходите над приходите му, не се презюмира. Не може да се извърши облагане на дохода, тъй като няма установен източник на този доход, който да бъде отнесен към хипотезата на чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ, а данъчна основа, която се равнява на превишаването на разходи над приходи, представлява разход на данъчно задълженото лице.

Данък върху разходите на физическите лица (за разлика от данъка по ЗКПО) не е уреден в ЗДДФЛ. Съществуването на източник на доход, от който да би могло да произтича превишаване на разходите над доходите на лицето, не се презюмира в специалния закон. В ревизионното производство извършено по общия ред, поради липса на доход с друг установен, но не посочен в закона източник, не може да се определи данък по реда на чл. 48, ал. 1 ЗДДФЛ. Подобно установяване не може да бъде направено и именно поради това законодателят е включил основанията по чл. 122, т. 2 и т. 7 от ДОПК и е въвел презумпцията по чл. 123 от ДОПК.

Налага се изводът, че Органът по приходите при условията на оперативна самостоятелност преценява дали да проведе ревизията по особения ред на чл. 122 ДОПК или по общия ред, дори когато са налице обстоятелствата по

т. 1–8, но единствено при безспорна установеност на облагаеми доходи, визирани в разпоредбите на ЗДДФЛ. Този избор е неприложим, в случая на установено превишение с неустановен произход на разходите над приходите. Поради тази невъзможност, такова несъответствие не подлежи на облагане по общия ред, а единствено по реда на чл. 122 и сл. ДОПК и то ако са налице предпоставките, вкл. несъответствието да е явно и значително.

Тези превишения не могат да се облагат по общия ред, когато не отговарят на условията за облагане по аналогия, тъй като липсва идентичност в основанието за облагането в двата случая.

Превишението с неустановен произход на разходите над приходите за годишния данъчен период е основание за прилагане на оборимата презумпция на чл. 123, ал. 1, т. 1 и т. 2 ДОПК, която не изисква установяване на източник на дохода, а го презюмира извън тези обстоятелства.

По изложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И :

При извършване на данъчна ревизия по общия ред на физическо лице, не може на лицето да се определят данъчни задължения на основание чл. 35, т. 6 от ЗДДФЛ върху данъчна основа, равна на превишението с неустановен произход на разходите над приходите за годишния данъчен период, а ревизията следва да е извършена по реда на чл. 122 и следващите от ДОПК.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 12

от 09.12.2021 по т.д. № 9/2019 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и осми май две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Румяна Лилова тълкувателно дело № 9/2019 г.

Производството е по реда на Глава четвърта, Раздел X от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 9 по описа на Върховния административен съд за 2019 г. е образувано по искане на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение по въпроса: **„Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия има ли материалноправна компетентност (извън случаите по чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия) да се произнася с второ и последващи решения за конкретно лице с обявена принадлежност към органите по чл. 1 ЗДРДОП-БГДСРСБНА при едни и същи доказателства, след като то е заемало и друго публично качество, след постановяване на първоначалния административен**

акт, предвид императивната разпоредба на чл. 26 ЗДРДОПБГДСРСБНА?“.

Искането на главния прокурор на Република България е обосновано с твърдения за противоречива и неправилна съдебна практика на Върховния административен съд по посочения по-горе въпрос.

В заседание по тълкувателното дело, проведено в условията на видеоконферентна връзка на 27.11.2020 г., Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд преформулира поставения от главния прокурор на Република България за тълкуване въпрос по следния начин: „Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия има ли материална компетентност (извън случаите по чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия) да се произнася с второ и последващи решения с диспозитив „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите по чл. 1 от същия закон за конкретно лице, при липсата на нови доказателства, за което вече с влязло в сила нейно решение е установена и обявена такава, предвид императивната разпоредба на чл. 26 от същия закон?“.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Поставеният за тълкуване въпрос е продиктуван от създадената противоречива практиката на съдебни състави на Върховния административен съд при решаване на спорове по прилагането на чл. 26 и чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ЗДРДОПБГДСРСБНА, „Закона/ът“). В искането на главния прокурор на Република България се твърди, че в съдебната практика са застъпени две противоположни становища. В случай, че Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд приеме, че не е налице противоречива съдебна практика по поставения въпрос, вносителят твърди, че становището, обективизирано в първата група цитирани в искането съдебни актове, представлява израз на неправилна съдебна практика по приложението на чл. 26 и чл. 28 ЗДРДОПБГДСРСБНА.

Според първото становище, когато въпросът за принадлежността на дадено лице към органите по чл. 1 ЗДРДОПБГДСРСБНА е разрешен с влязъл в сила административен акт, то същият е породил своето действие и с него е постигната целта на закона – да се установи и да се обяви принадлежност на лицето към структурите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ДС и РС на БНА). В тази група съдебни актове се приема, че Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия

(КРДОПБГДСРСБНА, „Комисия/та“) има правомощие да постанови второ и последващо решение по отношение на едно и също физическо лице, независимо от това в какво качество по смисъла на чл. 3 от Закона е обследвано, единствено и само в хипотезата на чл. 28 ЗДРДОПБГДСРСБНА – когато се появят нови доказателства за принадлежност към органите по чл. 1 от Закона на лицата, за които вече се е произнесла. Когато последващото решение е издадено въз основа на същите документи, по отношение на същото качество на сътрудничество, за което лицето вече е обявено, произнасянето на Комисията е при липса на материална компетентност, в пълен противовес с целта на закона и при превратно упражняване на власт. Това води до нищожност на решението.

Според второто становище, ново произнасяне на Комисията при предходни влезли в сила решения, с които е установена и обявена принадлежността на лицето към органите по чл. 1 от Закона, е допустимо. Това е така предвид изискването за извършване на задължителна проверка за установяване принадлежност в съответното качество при заемане на длъжност, предполагаща извършването на публична дейност по смисъла на чл. 3, ал. 2 от Закона. Без да извърши съответната проверка, Комисията не би могла да установи лицето, за което вече е провела производство. При извършване на такава, тя е длъжна да обяви установените резултати. В тези случаи фокусът е поставен върху преценката на особеното качество на лицето. Предвид извършваната от него публична дейност – доколкото то принадлежи към кръга лица, очертан с разпоредбата на чл. 3 от Закона, спрямо него всеки

път е задължително извършването на проверка за установяване на принадлежност. В тази група съдебни актове е прието, че при заемането на длъжност, предполагаща извършването на публична дейност по смисъла на чл. 3 от Закона и при наличието на предходни влезли в сила административни актове, с които вече е установена и обявена принадлежността на лицето към органите по чл. 1 от него, следващият по ред административен акт, издаден в същата насока, следва да се приеме за законосъобразен. В рамките на поредното по време проведено производство Комисията не установява принадлежност на лицето към органите по чл. 1 ЗДРДОПБГДСРСБНА, а обявява вече установената такава в предходно производство.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище. С даването на отговор в този смисъл се преодолява констатираната противоречива практика между отделни състави във Върховния административен съд по въпроса и се отхвърля твърдението на вносителя на искането за неправилна съдебна практика, обективирана в актовете от първата група дела, като тя се определя като правилна.

Компетентността на административния орган представлява съвкупност от права и задължения, които са му предоставени за осъществяване на държавна власт. Тя се очертава от кръга въпроси, с които органът е натоварен да се занимава, както и правомощията, с които той разполага за решаването им. Това са правата и задълженията по изпълнение на възложените му специализирани функции на държавно управление и техният обем не зависи от

преценката на самия орган. В този смисъл, административният акт следва да е издаден от орган на публичната власт, който по закон е правоспособен да направи волеизявление със задължителни правни последици. Специалният закон е този, който определя кой орган на публичната власт какви актове може да издава, като по този начин създава специализация по материя (относима именно към компетентността *ratione materiae*), а ако е необходимо по място, по степен и по време. Така законът установява предели като очертава граници на действие на административните органи. Волята на държавата се изразява надлежно само от правно установени в закон специализирани компетентни органи чрез волеизявление, което е задължително както за нея, така и за лицата, за които се отнася. Прекращаването на определената в закона рамка на компетентността има за последица издаването на нищожен акт. Материалната компетентност, от своя страна, се изразява в определения по материя кръг от въпроси, които административният орган има правомощието да разреши.

Валидността на административния акт е свързана с признатата от закона правна способност на автора на акта да го издаде при упражняване на своите функции. Последното е антипод на всекомпетентността, тоест на способността на всеки орган на администрацията да издава всякакви административни актове, при всички положения и за всички места, каквато всъщност няма нито един орган на държавно управление. Принципно е положението, че административният орган може да издава валидни административни актове само в кръга на матери-

ята, която му е предоставена като правомощие, доколкото компетентността му е нормативно определена. Несъобразяването с материалната компетентност при издаването на административен акт има за последица неговата недействителност в най-тежката ѝ форма – нищожност.

Поставеният на разглеждане въпрос от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд е относим към очертаните правомощия на Комисията в чл. 9 от Закона и в Глава трета от него – „Ред за установяване и обявяване на принадлежност към Държавна сигурност и Разузнавателните служби на Българската народна армия“. Установяването и обявяването на принадлежност на български граждани към органите по чл. 1 от Закона е изрично предвидено нейно правомощие – Комисията е единственият орган, който има правото и е длъжен да осъществява тази дейност при спазване на установените в закона изисквания. Член 25 от Закона въвежда регламентацията относно документите от информационните фондове, въз основа на които се установява принадлежността на лицата към органите по чл. 1 от Закона, поотделно за всяка от категориите – щатен служител, нещатен служител и секретен сътрудник. Кръгът от лицата, за които е задължително установяване на принадлежност към тези органи е императивно и лимитативно дефиниран от разпоредбите на чл. 9, т. 2 и т. 3 и чл. 26, ал. 1, т. 1–5 ЗДРДОПБГДСРСБНА, при ограничението по чл. 26, ал. 4 от същия закон. Обявяването на тази принадлежност се извършва с решение на Комисията, което се обявява на проверяваното лице, публикува се на интернет страницата ѝ и в бюлетина по

чл. 14 (чл. 29, ал. 1 и ал. 4 от Закона). Последното подлежи на обжалване от това лице по реда на АПК (чл. 29, ал. 6 от същия закон). Към разпоредбата на чл. 26, ал. 1 ЗДРДОПБГДСРСБНА препраща и чл. 1, ал. 2 от него: „Обявяването на принадлежност на български граждани към органите по ал. 1 за лицата по чл. 26, ал. 1 се извършва при условията и по реда на този закон“. Наред с това, съгласно чл. 9, т. 2 и т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА при осъществяване на дейността си Комисията: „... 2. разкрива и обявява имената на български граждани, заемали или заемащи публични длъжности или извършвали или извършващи публична дейност, за които е установена принадлежност към органите по чл. 1 и 3. (нова – ДВ, бр. 87 от 2012 г., доп., бр. 13 от 2017 г.) разкрива и обявява имената на лица, които са посочени като длъжници в бюлетина по чл. 3, ал. 2 от Закона за информацията относно необслужвани кредити, както и на физически лица, еднолични търговци, членове на управителни, контролни и надзорни органи на търговски дружества, на политически партии и на неперсонифицирани правни субекти по чл. 62, ал. 12 от Закона за кредитните институции, за които е установена принадлежност към органите по чл. 1“. По отношение на лице, за което вече се е произнесла, Комисията разполага с правомощие да се произнесе служебно в хипотезата на чл. 28 от Закона – когато са налице нови доказателства за неговата принадлежност към органите по чл. 1 от същия закон.

Съгласно регламентираните от закона правомощия, Комисията не разполага с правна възможност да „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите

по чл. 1 ЗДРДОПБГДСРСБНА за лице, по отношение на което вече е влязло в сила нейно решение за установяване и обявяване на такава. Такова правомощие на Комисията не е предвидено в ЗДРДОПБГДСРСБНА, нито следва от разпоредбата на чл. 1, ал. 2 ЗДРДОПБГДСРСБНА или от основната цел на Закона. Оповестяването на решението (тоест, довеждането му до публичното внимание и знание) чрез публикуването на интернет сайта на Комисията и в бюлетина по чл. 14 от Закона, са достатъчни гаранции за изпълнение на неговите цели. Информираността на обществото за принадлежността на конкретното лице към органите по чл. 1 от Закона е постигната още с оповестяването на първото влязло в сила решение на Комисията. Законът има за цел да оповести принадлежността на лицето, а не повода за проверката. Това становище не се опровергава от факта, че с последващото решение на Комисията не се установява принадлежност на лицата, а се обявява вече установена такава, което изрично се посочва в тях. Именно така формулираният от Комисията диспозитив на обсъжданите решения е извън очертаната от закона компетентност на административния орган. Компетентността на всеки административен орган е нормативно определена и наличието на такава не може да бъде обосновано с липсата на изрично изключване на определено правомощие, в частност на такова за „обявяване на вече установена и обявена принадлежност“. Компетентност за това не произтича и от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Закона, съгласно която Комисията е независим държавен орган, който осъществява политиката на Република България за разкриването, обявяването и съхраняването

на документите на ДС и РС на БНА, нито от поетапността в работата на Комисията.

Становището за липса на компетентност на Комисията в обсъжданата хипотеза по преформулирания въпрос не води до извод за изключване или забрана за извършване на проверка на лицето по чл. 26, ал. 1 от Закона. В съответствие с предписаното от закона правомощие, извършването на проверка относно конкретно лице, за което се констатира предходно произнасяне с влязъл в сила административен акт, установяващ принадлежността му към органите по чл. 1 от Закона, предполага единствено позоваване на този акт, а не ново произнасяне на Комисията, с което да се обяви установената и обявена вече негова принадлежност в резултат на извършена порано проверка.

Предвид гореизложеното, за правилно следва да се възприеме първото становище, изразено в практиката на Върховния административен съд по разглеждания въпрос. Комисията има правомощие да постанови последващо решение по отношение на едно и също лице за обявяване на неговата принадлежност към органите по чл. 1 от Закона, независимо от това в какво качество е обследвано то по смисъла на чл. 3 от Закона, само в хипотезата на чл. 28 от него. В случай, че тази хипотеза не е налице, решението на Комисията, с което се обявява установената и обявена принадлежност към органите по чл. 1 от Закона за конкретно лице, при липсата на нови доказателства, за което вече с влязло в сила нейно решение е установена и обявена такава, е нищожно по смисъла на чл. 146, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс – поради липса на

материална компетентност. Обявяването на вече установена и обявена принадлежност на едно лице към органите по чл. 1 от Закона е извън правомощията на Комисията и не съставлява волеизявление, с което се взимат предвид обвързващите последици на влезлия в сила предходен административен акт. Това решение представлява недействителен административен акт по причина формиране на неустановено в закон властническо волеизявление. Комисията следва единствено да се позове на стабилния административен акт, щом той вече е налице, но не разполага с правомощие да обяви така установената вече с него и обявена принадлежност. Правомощие за това не произтича и от разпоредбата на чл. 26 от Закона в контекста на конкретиката на лицата, които подлежат на задължителна проверка. С публикуване на решението, с което констатираната принадлежност се обявява, обществеността е информирана, респективно – постигната е целта на закона.

По така изложените съображения, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия няма материална компетентност (извън случаите по чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявя-

ване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия) да се произнася с второ и последващи решения с диспозитив „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите по чл. 1 от същия закон за конкретно лице, при липсата на нови доказателства, за което вече с влязло в сила нейно решение е установена и обявена такава, предвид императивната разпоредба на чл. 26 от същия закон.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 13

от 20.12.2021 по т.д. № 1/2021 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на петнадесети декември две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Николай Гунчев тълкувателно дело № 1/2021.

Производството е по реда на глава IV, раздел X от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 1/2021 г. е образувано с разпореждане от 09.03.2021 г. на председателя на Върховния административен съд по искане на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд поради констатирана противоречива съдебна практика по следния въпрос:

„Отказите по чл. 174, ал. 3 ЗДвП на водач за извършване на проверка за наличие на алкохол и/или наркотици в кръвта две самостоятелни нарушения ли са или едно нарушение, и ако са две нарушения приложима ли е нормата на чл. 18 ЗАНН?“

По поставеният правен въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на административните съдилища, в производства по чл. 208 и сл. АПК, във връзка с чл. 63, ал. 1, изречение второ ЗАНН, както и по влезли в сила съдебни актове на районните съдилища, постановени в производства по чл. 63, ал. 1, изречение

първо ЗАНН, в редакцията му преди изменението с ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.

В първата група съдебни актове се приема, че нарушението по чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата се осъществява винаги, когато лицето откаже по един от изброените в тази норма начини да се подложи на проверка за установяване на употребата на алкохол и/или наркотици. В мотивите към постановените съдебни решения присъстват изводи, че използваният съюз „и/или“ означава, че водачът е длъжен да съдейства, когато компетентният орган поиска да го изпробва както само за употреба на алкохол, така и за употреба за наркотици, а също така и за употреба на двете. Според тази група съдебни състави независимо, че са уредени в една правна разпоредба и имат еднаква правна квалификация, двата отказа съставляват различни правонарушения, тъй като се осъществяват от две отделни деяния, всяко едно от които е самостоятелно основание за ангажиране на отговорността по чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата.

Във втората група съдебни актове се приема, че разпоредбата на чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата предвижда две изпълнителни деяния, изразяващи се в отказ за проверка за употреба на алкохол и/или наркотични вещества с техническо средство/тест, от една страна, и в неизпълнение на предписание за изследване на концентрация на алкохол и/или наличието на наркотични вещества в кръвта, от друга страна. Според тази част от съдебната практика двете изпълнителни деяния осъществяват състава на едно административно нарушение. Тези съдебни състави намират, че свързването на различните

хипотези в нормата чрез използването на съюза „и/или“ означава, че всеки отказ сам по себе си осъществява състава на нарушението, но едновременното наличие на отказ по двете хипотези не води до наличието на две самостоятелни нарушения, а до едно единствено нарушение, подлежащо на наказване с предвиденото в разпоредбата наказание.

Становище, че отказите на водач за извършване на проверка за наличие на алкохол и/или наркотици в кръвта са две самостоятелни административни нарушения се поддържа от Върховна административна прокуратура. В този смисъл е и изразеното становище от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Мнения в тази насока са постъпили и от Административен съд – Перник, Административен съд – Добрич, Административен съд – Стара Загора, Административен съд – Плевен, Административен съд – Разград, Административен съд – Габрово, Административен съд – Видин, Районен съд – Бургас, Районен съд – Плевен, Районен съд – Севлиево, Районен съд – Хасково, Районен съд – Монтана, Районен съд – Гоце Делчев, Районен съд – Карнобат, Районен съд – Русе, Районен съд – Свищов, Районен съд – Пазарджик, Районен съд – Златоград и Районен съд – Козлодуй.

Становището, че отказите на водач за извършване на проверка за наличие на алкохол и/или наркотици в кръвта представляват едно административно нарушение се поддържа от министъра на правосъдието и Висшия адвокатски съвет. Мнения в тази насока са постъпили и от Административен съд – Русе, Административен съд – Смолян, Административен съд – Търговище, Районен съд – Горна

Оряховица, Районен съд – Ловеч, Районен съд – Девин, Районен съд – Пещера, Районен съд – Червен бряг, Районен съд – Харманли, Районен съд – Ботевград, Районен съд – Лом, Районен съд – Балчик и Районен съд – Бяла.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Поставеният въпрос е свързан с тълкуването и прилагането на материалноправната разпоредба на чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата. Съгласно посочената разпоредба водач на моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина, който откаже да му бъде извършена проверка с техническо средство за установяване употребата на алкохол в кръвта и/или с тест за установяване употребата на наркотични вещества или техни аналози или не изпълни предписанието за изследване с доказателствен анализатор или за медицинско изследване и вземане на биологични проби за химическо лабораторно изследване за установяване на концентрацията на алкохол в кръвта му, и/или химико-токсикологично лабораторно изследване за установяване на употребата на наркотични вещества или техни аналози, се наказва с лишаване от право да управлява моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина за срок от две години и глоба 2000 лв. Съгласно чл. 18 ЗАНН, 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.

Нормата на чл. 174, ал. 3 от ЗДвП е задължаваща, доколкото изисква определено поведение на визираните в нея

лица, изразяващо се в предприемане на активни действия. Структурата ѝ съдържа и трите елемента на правната норма – хипотеза, диспозиция и санкция. В нормата са уредени няколко отделни хипотези на отказ от посочените в нея лица, притежаващи качеството „водач“, някои от които свързани със задължението им да бъдат проверени за наличието и концентрацията на алкохол в кръвта, а други във връзка с установяване наличието на наркотични вещества/аналози. Нормата предвижда две форми на изпълнителното деяние – отказ за извършване на проверка и неизпълнение на предписание на контролния орган. Тези забрани могат да бъдат съотнесени както спрямо проверката за употреба и концентрация на алкохол в кръвта, така и спрямо тази за употреба на наркотични вещества или техни аналози.

Нарушението е на просто, формално извършване, като законът не изисква настъпването на вредоносен резултат. Нарушението е довършено с настъпване на самия факт на обективизиране на отказа и възпрепятстване на проверката. Не е спорна субективната страна от фактическия състав на нарушението. Отговорността на физическите лица, имащи качеството „водач“ на описаните в нормата ППС-та, е виновна.

За да се отговори на поставения за тълкуване въпрос, следва да се определи колко са визираните в разпоредбата административни нарушения, за които санкционната ѝ част предвижда налагането на кумулативно предвидените административни наказания. Спорен е въпросът относно деянието, като елемент от обективната страна на състава на административното нарушение по чл. 174, ал. 3 от ЗДвП и по конкретно дали при наличието на направени откази за

проверка/изследване за алкохол и за наркотици е налице едно нарушение или в този случай деецът извършва две отделни нарушения.

От разпоредбата на чл. 174, ал. 3 ЗДвП е видно, че за да е съставомерен отказът, лицето същото следва да притежава качеството „водач“ на МПС, трамвай или самоходна машина. Съгласно легалната дефиниция, съдържаща се в от § 6, т. 25 на ДР на ЗДвП „водач“ е лице, което управлява пътно превозно средство или води организирана група пешеходци, което води или кара впрегатни, товарни или ездитни животни или стада по пътищата.

Граматическият анализ и използваната законодателна техника чрез въвеждане в текста на разпоредбата на алтернативните съюзи „и/или“, свързващи отделните изрази, ясно и недвусмислено показват нормативно закрепеното разграничение, използващо за база различния предмет на проверката/изследването. В първия случай се проверява/изследва употребата на алкохол и концентрацията му в кръвта на водача, а във втория – употребата на наркотични вещества или техни аналози. В зависимост от поведението си водачът може да формира отказ за извършването на проверка/изследвания за установяване на концентрацията на алкохол или отказ за установяване наличието на наркотични вещества или обективиранияте откази да бъдат насочени към двете проверки/изследвания.

Понятията „алкохол“ и „наркотични вещества“ (техни аналози) присъстват в множество разпоредби на Закона за движението по пътищата. Законодателят е провел в цялата относима правна уредба ясна диференциация между двете понятия, въвеждаща и на нормативно ниво ноторно извест-

ното различие между двете вещества (субстанции), обусловено от техните характеристики и произход. Съгласно легалната дефиниция в § 1, т. 1 от Наредба № 1 от 19.07.2017 г. за реда за установяване на концентрацията на алкохол в кръвта и/или употребата на наркотични вещества или техни аналози (Наредбата) „алкохол“ е етилов алкохол, като определение на последното понятие се съдържа в чл. 9 от Закона за акцизите и данъчните складове. Понастоящем в допълнителната разпоредба на общата част на Наказателния кодекс не се съдържа легална дефиниция на понятието „наркотични вещества“ (преди такава бе налице в чл. 93, т. 16 НК), но това понятие е определено в § 1, т. 11 от ДР на Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите като „всяко упойващо и психотропно вещество, включено в списъците по чл. 3, ал. 2, т. 1, 2 и 3, и всяко друго природно и синтетично вещество, включено в списъците по чл. 3, ал. 2, т. 1, 2 и 3, което може да предизвика състояние на зависимост и има стимулиращо или депресивно въздействие върху централната нервна система, предизвиква халюцинации или нарушения на двигателната функция, мисловната дейност, поведението, възприятията и настроението, както и други вредни въздействия върху човешкия организъм“, а т. 17 дефинира „аналог“ като всяко вещество, което не е включено в списъците по чл. 3, ал. 2, но има сходен химически строеж с някое наркотично вещество и предизвиква аналогично действие върху човешкия организъм.

В разпоредбата на чл. 5, ал. 3, т. 1 от Закона за движението по пътищата е въведена изрична забрана за лицата, употребили наркотици, да управляват пътно превозно

средство. Такава забрана е предвидена и за водачите, употребили алкохол, но само при установена концентрация в кръвта над 0,5 промила. В член 174, ал. 1 от ЗДвП е посочено, че се наказва с лишаване от право да управлява моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина този, който ги управлява с концентрация на алкохол в кръвта, установена с медицинско и химическо изследване и/или с техническо средство, определящо концентрацията на алкохол в кръвта чрез измерването му в издишвания въздух над 0,5 на хиляда до 0,8 на хиляда включително – за срок от 6 месеца и глоба 500 лв.; над 0,8 на хиляда до 1,2 на хиляда включително – за срок от 12 месеца и глоба 1000 лв. В чл. 171, ал. 1, т. 1, б. „б“ от ЗДвП е предвидено, че за осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административните нарушения се прилага принудителна административна мярка (ПАМ) временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство (МПС) на водач, който управлява МПС с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда, установена с медицинско и химическо лабораторно изследване или с изследване с доказателствен анализатор, или с друго техническо средство, определящо съдържанието на алкохол в кръвта чрез измерването му в издишания въздух, или след употреба на наркотични вещества или техни аналози, установена с медицинско и химико-токсикологично лабораторно изследване или с тест, както и който откаже да бъде проверен с техническо средство или с тест, изследван с доказателствен анализатор или да даде биологични проби за химическо изследване и/или химико-токсикологично лабораторно изследване. Конста-

тираното при проверките/изследванията управление на МПС след употреба на алкохол с ниво на концентрация в кръвта над 1,2 промила или след употребата на наркотични вещества/техни аналози са инкриминирани в чл. 343б, ал. 1 и ал. 3 от Наказателния кодекс. В ал. 2 е въздигнато в състав на престъпление и управлението на МПС с концентрация на алкохол в кръвта си над 0,5 на хиляда, установено по надлежния ред, след като водачът е осъден с влязла в сила присъда за деянието по ал. 1. В унисон със законовата регламентация в ЗДвП за разлика от хипотезата на управление на МПС под въздействие на алкохол, за съставомерността на деянието по чл. 343б, ал. 3 НК е достатъчен факта на управление на МПС след употреба на наркотични вещества или техни аналози, без да се проверява тяхната концентрация в кръвта. Необходимо е да се посочи, че за разлика от употребата на алкохол, която поначало не е забранена от закона, извън изрично уредените забрани, тази на наркотични вещества е изначално забранена при шофиране, като тази забрана имплицитно присъства и в разпоредбата на чл. 343б, ал. 3 НК. Следва да се вземе предвид факта, че водачите, които отказват и двата начина за установяване употребата на алкохол/наркотични вещества (или техни аналози) в най-честия случай целят (а и без пряко да го целят на практика постигат) осуетяване реализирането наказателната им отговорност, предвидена за управление на автомобил след употребата на алкохол над допустимата концентрация в кръвта или на наркотични вещества (или техни аналози).

Видно от цитираните текстове на ЗДвП, за разлика от хипотезата на доказана употреба на наркотични вещества/

техни аналози, в която законът не въвежда изисквания за установяване на концентрацията им, сама по себе си констатираната употреба на алкохол не води автоматично до необходимостта от налагане на административно наказание или прилагане на принудителни административни мерки, като такава обосновава единствено наличието на концентрация на алкохола в кръвта на водача над 0,5 на хиляда. Тълкуването на чл. 174, ал. 3 от ЗДвП, чл. 343б от НК и на другите относими разпоредби на ЗДвП и Наредбата води до извод, че за разлика от случаите на употреба на алкохол, при които от съществено значение за съставомерността на деянието е установяването на степента на повлияване на организма на водача, определена в промили, то при употребата на наркотични вещества и техни аналози е ирелевантно обстоятелството дали и в каква степен деецът е бил обективно повлиян от употребата на наркотичното вещество/неговия аналог, като за изпълнение на признаците от състава на нарушението (престъплението) е достатъчно да бъде надлежно установена употребата им. По този начин във всяка от горесцитираните разпоредби е заложен и намира проявление подхода на т.нар. „нулев толеранс“ към управлението на МПС след употреба на наркотично вещество. Тези две различни и самостоятелни проверки служат за установяване на две различни противоправни деяния – административно нарушение при управление на МПС, трамвай или самоходна машина при концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда до 1,2 на хиляда, уредено в ЗДвП, и престъпление при установена употреба на наркотици (техни аналози), както и при управление на МПС с концентрация на алкохол в кръвта над 1,2 на хиля-

да. При наличие на две отделни противоправни деяния, отказите на водача да бъдат извършени проверка/изследване за установяването им също осъществяват съставите на две отделни нарушения.

От систематичния анализ на цитираните по-горе разпоредби и тълкуването на релевантните норми на Наредба № 1 от 19.07.2017 г. се формира извод, че всяка от проверките има самостоятелен характер и предмет. Двете проверки се осъществяват посредством използването на различни устройства и изследвания, започват и протичат независимо една от друга и могат да приключат на различен етап и с различни резултати. чл. 1, ал. 3 от Наредбата предвижда, че концентрацията на алкохол в кръвта и/или употребата на наркотични вещества или техни аналози се установява чрез използване съответно на технически средства, тестове, медицински, химически или химико-токсикологични изследвания. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от Наредбата регламентира, че при извършване на проверка на място от контролните органи концентрацията на алкохол в кръвта се установява с техническо средство, а употребата на наркотични вещества или техни аналози – с тест, като съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 4 от ДР на Наредбата „тест за проверка за установяване употребата на наркотични вещества или техни аналози“ е средство за установяване по химичен или имуноаналитичен метод наличието на наркотични вещества или техни аналози в орална течност (слюнка). Видно от разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Наредбата проверката за наличие на наркотични вещества/техни аналози се предпоставя от наличието на външни признаци, поведение или реакции на водачите на МПС, като такива

изисквания при тази за алкохол липсват. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Наредбата в случаите, когато контролните органи задължително посещават на място пътнотранспортно произшествие, се извършва проверка с техническо средство за установяване на концентрацията на алкохол в кръвта на водачите на МПС, а при необходимост – и на останалите участници в произшествието. В този случай за разлика от задължителността на проверката при установяването на концентрацията на алкохол второто изречение на същата алинея предвижда, че установяването на употребата на наркотични вещества (или техни аналози) от водачите на МПС се извършва при необходимост. Необходимостта от прилагане на някой от способите е предоставена на преценката на контролния орган. чл. 15, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата също установяват различия между двата вида изследвания, като при това за наркотични вещества се вземат кръвни проби с по-висок минимален обем и се използва освен кръв и урина. При установяване с техническо средство на концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда се съставя акт за установяване на административно нарушение, докато при проверка за употреба на наркотични вещества или техни аналози с тест се попълва протокол за извършване на проверка за употребата на наркотични вещества или техни аналози, изготвен в три екземпляра по образец съгласно приложение № 2 от Наредбата. Както вече беше разяснено по-горе, налице са различни методи за измерване на концентрацията на алкохола в кръвта и за установяване наличието на наркотични вещества или техни аналози. От съществено значение са различията между извършваните проверки (или изследвания), досежно тех-

ния предмет, начин на осъществяването им и приключването им. Когато водачът откаже да бъде проверен/изследван за проверка на всяка от двете субстанции, той по същество отказва да бъдат извършвани действия с различен вид и характер, имащи за цел осъществяване на контрол за спазване на различни забрани, засягащи по различен начин и в различна степен обществените отношения, непосредствен обект на нарушенията.

Следва да бъде взето предвид и обстоятелството, че самите откази, макар и съществуването на хипотетичната възможност да бъдат изразени заедно, в най-честия случай се формират и обективират през определен период от време и имат самостоятелен вербален или конклюдентен израз. Деецът взема отделно решение за всеки отказ и преследва различни, макар и сходни цели, доколкото доказаната употреба на наркотично вещество при доказан пряк умисъл винаги ще доведе до ангажиране на наказателната му отговорност.

Както е посочил Пленумът на Върховния съд в т. 4 от Постановление № 1/1983 г. по н.д. № 8/1982 г. „според преобладаващото мнение в медицинската наука водачът е в пияно състояние, когато по време на произшествието в кръвта му има алкохолно съдържание, не по-малко от 0,50 промила“, като пленумът е възприел становището, че „при наличността на такава алкохолна концентрация, макар и да не е свързана с външни прояви на опиване, психофизиологическото състояние на водача е повлияно и той не е пригоден да управлява безопасно моторното превозно средство“. Едновременната употреба на алкохол и наркотични вещества допълнително засилва отрицателния ефект

върху психо-моторните функции на човешкия организъм, което увеличава обществената опасност. Противоречащо на правната и житейската логика и несъответстващо на целта на закона е приемането, че двата отказа могат да се приравнят като правни последици и степен на обществена опасност на един отказ по някоя от проверките, респ. да бъде наложено едно общо наказание при наличие на два отказа.

С оглед гореизложеното се налага извод, че всеки от двата отказа изпълва състава на нарушение по чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата.

Нормата на чл. 18 от ЗАНН е императивна, не предвижда изключения и като процесуална административно-наказателна норма не подлежи на разширително или стеснително тълкуване. Предвид наличието на две административни нарушения, извършени от един деец, приложима е разпоредбата на чл. 18 ЗАНН и за двете отделни административни нарушения следва да се наложат две отделни административни наказания.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от ЗСВ, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

Отказите по чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата на водач за извършване на проверка за наличие на алкохол и/или наркотици в кръвта са две самостоятелни административни нарушения, като в

този случай е приложима нормата на чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Донка Чакърова и Илиана Славовска

Не сме съгласни с мнението на мнозинството поради следното:

Водач на моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина, който при един и същи повод (историческия акт/съвкупност от неразривно свързани помежду си факти) откаже да му бъде извършена проверка с техническо средство за установяване употребата на алкохол в кръвта и/или с тест за установяване употребата на наркотични вещества или техни аналози или не изпълни предписанието за изследване с доказателствен анализатор или за медицинско изследване и вземане на биологични проби за химическо лабораторно изследване за установяване на концентрацията на алкохол в кръвта му, и/или химикотоксикологично лабораторно изследване за установяване на употребата на наркотични вещества или техни аналози извършва едно административно нарушение по чл. 174, ал. 3 от Закона за движението по пътищата, за което подлежи на еднократно санкциониране по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Внимателният анализ на законовата разпоредба на чл. 174, ал. 3 от Закона за движение по пътищата обосновава извод за предвидени в нея две нарушения, които обаче могат да бъдат извършени с две, три или четири деяния.

Първото нарушение е **отказът** на водач на моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина, който откаже да му бъде извършена проверка с техническо средство за установяване употребата на алкохол в кръвта **и/или** с тест за установяване употребата на наркотични вещества или техни аналози, а второто е **неизпълнението на дадено му предписание** за изследване с доказателствен анализатор или за медицинско изследване и вземане на биологични проби за химическо лабораторно изследване за установяване на концентрацията на алкохол в кръвта му, **и/или** химико-токсикологично лабораторно изследване за установяване на употребата на наркотични вещества или техни аналози.

С оглед на това и предвид точната формулировка на въпроса „Откажете по чл. 174, ал. 3 от ЗДвП на водач за извършване на проверка за наличие на алкохол и/или наркотици в кръвта две самостоятелни нарушения ли са или едно нарушение, и ако са две нарушения приложима ли е нормата на чл. 18 ЗАНН?“, която също води до извод, че в случая се касае до едно нарушение, а именно **отказът за извършване на проверка** считаме, че отговорът на въпроса е, че в случая се касае до **едно нарушение**, което може да бъде извършено с осъществяване като на всяко от двете посочени в разпоредбата деяния, така и при осъществяване на двете едновременно.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 14

от 21.12.2021 по т.д. № 3/2021

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и четвърти ноември две хиляди и двадесет и първа година изслуша докладваното от съдия Мария Николова тълкувателно дело № 3/2021.

Производството е по реда на глава IV, раздел X от Закона за съдебната власт.

Образувано е по искане на министъра на правосъдието до Общото събрание на колегии на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„Извършват ли се две отделни административни нарушения с едновременното осъществяване на деянието в хипотезите на чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за горите при административното наказване по чл. 266, ал. 1 от същия закон или деянието е едно и не поражда множественост на административните нарушения?“

По поставения въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на административните съдилища, в производства по чл. 208 и сл. АПК, във връзка с чл. 63, ал. 1, предложение второ от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), в редакцията му към ДВ, бр. 13 от 14.02.2020 г., в сила от 14.02.2020 г.

Първата група от съдебните състави приемат, че когато едно лице извърши няколко отделни нарушения на чл.

213, ал. 1 от Закона за горите (ЗГ), дори при едно и също изпълнително деяние, се налагат отделни наказания за всяко едно от тях. Тези състави приемат, че чл. 213, ал. 1 ЗГ предвижда отделни забрани, като нарушаването на всяка една от тях е отделно нарушение, за което се налага отделно наказание. Приемат, че в административнонаказателната отговорност не се прилагат разпоредбите на чл. 23–26 НК. В случай, че деянието осъществява състав на няколко административни нарушения, за всяко едно от тях ще се наложи отделно административно наказание и няма да се определя общо наказание, независимо че става въпрос за едни и същи обстоятелства във връзка с нарушенията, касаещи мястото и времето на извършване, както и предмета му.

Втората група съдебни състави приемат, че когато по отношение на едно лице е установено извършено от него нарушение по чл. 213, ал. 1, т. 1 ЗГ и по чл. 213, ал. 1, т. 2 ЗГ, неправилно административно наказващият орган налага две административни наказания. Приемат, че нормата на чл. 213, ал. 1 ЗГ предвижда различни забрани, предмет на които е дървесина, с признаците описани в чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ, но когато се престъпят едновременно и двете, това не означава, че са извършени две отделни административни нарушения. Изпълнителното деяние е едно, макар с него да се нарушават две забрани по ЗГ и не поражда множественост/съвкупност от нарушения, които да се накажат отделно, съгласно чл. 18 ЗАНН. Тези състави постановяват, че ако в такива случаи се наложат две отделни наказания, е нарушен принципът на чл. 17 ЗАНН (*ne bis in idem*). Едновременното нарушаване на изискванията на чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ би следвало да намери израз при

индивидуализация на наказанието в диапазона, очертан от чл. 266, ал. 1 ЗГ.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Законът за горите (чл. 204) изисква определените за сеч дървета, както и дървесината преди нейното транспортиране от временен склад, да се маркират с контролна горска марка, съответно (чл. 206, ал. 1, т. 2 ЗГ) да се маркира с производствена марка, дървесина експедирана от обект, в който постъпва, преработва се или от които се експедира дървесина. При транспортирането дървесината следва да е придружена с превозен документ (чл. 211 ЗГ). Маркирането на дървесината и превозният билет удостоверяват законния произход на същата.

Разпоредбата на чл. 213, ал. 1 ЗГ е забранителна и предвижда осем диспозиции и четири хипотези. Забранява се: 1. покупко-продажбата и 2. други разпоредителни сделки, 3. товаренето, 4. транспортирането, 5. разтоварването, 6. придобиването, 7. съхраняването и 8. преработването на: 1. дървесина, немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка (хипотезата на чл. 213, ал. 1, т. 1 ЗГ); 2. дървесина, непридружена с превозен билет (хипотезата на чл. 213, ал. 1, т. 2 ЗГ); дървесина от внос, непридружена с документи, доказващи законния ѝ произход (хипотезата на чл. 213, ал. 1, т. 3 ЗГ); 4. недървесни горски продукти, които са предмет на стопанска дейност, както и на коледни елхи – непридружени с превозен билет за недървесни горски продукти (хипотезата на чл. 213, ал. 1, т. 4 ЗГ).

Поставеният за тълкуване въпрос касае хипотезите на чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ.

Санкционната разпоредба на чл. 266, ал. 1 ЗГ съдържа девет диспозиции, като част от признаците на визираните от разпоредбата административни нарушения – „в нарушение на този закон и на подзаконовите актове по прилагането му“ (в тази част диспозицията е бланкетна), се уточняват от извън административнонаказателните норми на ЗГ, в конкретния случай от чл. 213, ал. 1 ЗГ. Разпоредбата на чл. 266, ал. 1 ЗГ предвижда като административно нарушение деяние, при което в нарушение на закона или подзаконовите нормативни актове по прилагането му физическо лице 1. сече, 2. извозва, 3. товари, 4. транспортира, 5. разтоварва, 6. придобива, 7. съхранява, 8. преработва или 9. се разпорежда с дървесина. При граматическото тълкуване на разпоредбата се налага извод, че изпълнителните деяния, визирани от нормата, осъществени в нарушение на ЗГ или подзаконовите нормативни актове по прилагането му, са алтернативни. Всяко едно нарушение на ЗГ или подзаконовите актове по прилагането му, извършено с някое от визираните от нормата изпълнителни деяния, представлява отделно нарушение.

Поставеният на тълкуване въпрос изисква преценка какво забранява нормата на чл. 213, ал. 1 ЗГ, т. е. какво правило за поведение определя разпоредбата, нарушаването на което води до осъществяване на състав на административно нарушение по чл. 266, ал. 1 ЗГ. Следва да се прецени дали всяка от диспозициите съдържащи се в нормата: 1. касае осъществяването на всяка от хипотезите алтернативно или 2. касае осъществяването на всяка от хипотези-

те, както алтернативно, така и кумулативно. В контекста на поставения на тълкуване въпрос следва да се прецени дали забраните, предвидени в диспозицията на разпоредбата, касаят поотделно дървесина, немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка и дървесина, непридружена с превозен билет или забраните касаят дървесина, която едновременно може да е немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка и да е непридружена с превозен билет.

Член 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ предвиждат поотделно забрана за покупко-продажбата и други разпоредителни сделки, товаренето, транспортирането, разтоварването, придобиването, съхраняването и преработването на дървесина, немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка и забрана за покупко-продажбата и други разпоредителни сделки, товаренето, транспортирането, разтоварването, придобиването, съхраняването и преработването на дървесина, непридружена с превозен билет. Нарушаването на всяка една от забраните следва да се разглежда като отделно нарушение. Това е така, защото маркирането на дървесината с контролна горска марка, съответно с производствена марка и издаването на превозен билет са различни изисквания, гарантиращи законосъобразното използване на дървесината – от определянето на дърветата, които следва да подлежат на сеч (в хипотезата на чл. 204 ЗГ, вр. чл. 50, ал. и ал. 7 от Наредба № 8 от 5.08.2011 г. за сечите в горите) или подлежат на транспортиране (в хипотезата на чл. 204 ЗГ, вр. чл. 63, чл. 65 от Наредба № 1 от 30.01.2012 г. за контрола и опазването на горските територии) до окончателната реализация на дървесината.

Контролна горска марка се поставя и на определените за сеч дървета, когато това се изисква по наредбата по чл. 101, ал. 3 ЗГ. В чл. 50, ал. 4 и ал. 7 от Наредба № 8 от 5.08.2011 г. за сечите в горите е посочено кои дървета, определени за сеч, се маркират и с контролна горска марка. Следователно контролна горска марка се поставя задължително преди транспортиране, но и в хипотезата на чл. 50, ал. 4 и ал. 7 от Наредба № 8 от 5.08.2011 г. за сечите в горите. Превозен билет може да се издава и за немаркирана дървесина – чл. 68 от Наредба № 1 от 30.01.2012 г. за контрола и опазването на горските територии, чл. 51б от Наредба № 8 от 5.08.2011 г. за сечите в горите. Превозният документ се съхранява до окончателната преработка на дървесината, но за срок не по-малък от три години – чл. 15, ал. 3 от Наредба № 1 от 30.01.2012 г. за контрола и опазването на горските територии, т. е. той е необходим и при съхранение на дървесината, а не само при транспортирането ѝ.

Задължението за маркиране на дървесината е относимо към контрола върху добива и транспортирането ѝ, а задължението за наличие на превозен билет е относимо към контрола върху дейността по транспортирането и съхраняването ѝ. Различният характер на задълженията за маркиране, съответно за придружаване на дървесината с превозен билет, обосновава въвеждането на отделните забрани по чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ. До този извод води и граматическото тълкуване на разпоредбата. Съставите на нарушенията, визирани в чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ, са ясно разграничени. Ако липсата на контролна горска марка или производствена такава и липсата на превозен до-

кумент при осъществяването на което и да е от деянията, описани в разпоредбата, съставляваха едно нарушение, осъществено с една и съща дървесина и едно деяние, законодателят не би структурирал законовата норма с отделни хипотези, т. е. не би разграничил немаркираната дървесина от тази без превозен билет. Затова с едно деяние, попадащо в хипотезите на чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ, се нарушават отделни забрани посочени в чл. 213 ЗГ, независимо че предметът на нарушението е един и същ.

След като чл. 213, ал. 1 ЗГ предвижда отделни забрани за дейности с дървесината, отговаряща на посочените в закона признаци и по-конкретно, тези по т. 1 и т. 2, то административно нарушение са деянията, осъществяващи признаците на визираните в чл. 266, ал. 1 нарушения. Когато при извършване на съответната дейност с дървесина същата е придружена с превозен документ, но е немаркирана, се извършва нарушение само по т. 1 на чл. 213, ал. 1 ЗГ. Когато е маркирана, но липсва превозен билет, се извършва нарушение на чл. 213, ал. 1, т. 2 ЗГ. Когато при извършване на съответните дейности дървесината е немаркирана и не придружена с превозен документ, се извършва нарушение на чл. 213, ал. 1, т. 1 и на чл. 213, ал. 1, т. 2 ЗГ, и следва за тях да се наложат отделни наказания.

Когато едно лице, с едно деяние по чл. 266, ал. 1 ЗГ е нарушило забраните по чл. 213, ал. 1, т. 1 ЗГ и по чл. 213, ал. 1, т. 2 ЗГ (отделни нарушения), то трябва да понесе административна санкция за всяко едно от тях, предвид чл. 18 ЗАНН, съгласно който, когато с едно деяние са извършени няколко административни нарушения или едно и също лице е извършило няколко отделни нарушения, наложени-

те наказания се изтърпяват поотделно за всяко едно от тях. Употребата на израза „или“ в разпоредбата на чл. 266, ал. 1 ЗГ показва алтернативността на изпълнителните деяния, осъществяващи признаците на предвидените в бланкетната диспозиция на нормата административни нарушения. За всяко от тези деяния е предвидена санкция. Всяко едно неспазено задължение представлява отделно нарушение. Нарушаването им макар и с едно изпълнително деяние, обуславя осъществяването на две отделни, предвидени в чл. 266, ал. 1 от ЗГ, административни нарушения.

Законът за горите не предвижда възможност при едновременното нарушаване на забраните по чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗГ, това да е квалифициращ белег на деянието, което да има значение при определяне размера на административното наказание. Тъй като става въпрос за отделни забрани, едновременното им нарушаване не може да се приема и като отегчаващо вината обстоятелство, което съобразно чл. 27, ал. 2 и 3 ЗАНН да води до определяне на по-тежко наказание.

При административнонаказателната отговорност не се прилагат разпоредбите на чл. 23–26 от Наказателния кодекс, поради което, ако деянието осъществява състав на няколко административни нарушения, за всяко едно от тях ще се наложи едно административно наказание и няма как да се определи едно общо наказание, независимо че става въпрос за едни и същи обстоятелства във връзка с нарушението, касаещи времето и мястото на извършване, както и предмета му.

След като става въпрос за две отделни нарушения, санкционирането на извършителя за всяко едно от тях не

е в противоречие с принципа *ne bis in idem*. Това е така, защото санкционираните деяния са различни – в първото се касае за нарушение, свързано с липсата на контролна, горска или производствена марка, а във втория за нарушение, свързано с липсата на превозен билет. Принципът *ne bis in idem* по същността си е забрана за повторно съдене и наказване на едно лице за същото деяние, което в случая, за нарушение на забраните по чл. 213, ал. 1, т. 1 и чл. 213, ал. 2, т. 2 ЗГ, не е налице. Всяко нарушение на посочените забрани в чл. 213, ал. 1 ЗГ, с някое от деянията по чл. 266, ал. 1 ЗГ, представлява отделно нарушение, за което е предвидена санкция в чл. 266, ал. 1 ЗГ.

De lege ferenda законодателят би могъл да извърши нормативна промяна в ЗГ, във връзка с административно-наказателна отговорност за нарушения на всяка една от забраните по чл. 213, ал. 1, т. 1–4 ЗГ, каквото е и становището на вносителя на искането за приемане на тълкувателно решение.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд:

Р Е Ш И:

Извършват се две отделни административни нарушения с едновременното осъществяване на деянието в хипотезите на чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за горите при административното наказване по чл.

266, ал. 1 от Закона за горите и деянието поражда множественост на административните нарушения.

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Донка Чакър-
ва и Илиана Славовска**

Не сме съгласни с мнението на мнозинството поради следното:

Извършването на едно деяние, с което едновременно се нарушават забраните по чл. 213, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за горите за покупко-продажбата и други разпоредителни сделки, товаренето, транспортирането, разтоварването, придобиването, съхраняването и преработването на дървесина, немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка, която е и непридружена с превозен билет, представлява осъществяване на едно административно нарушение, поради което подлежи на санкциониране по административен ред само с едно административно наказание.

С цитираната разпоредба нарушенията по чл. 213, ал. 1 ЗГ законодателят въвежда **забрана** за следните дейности: **1. покупко-продажбата и други разпоредителни сделки, 2. товаренето, 3. транспортирането, 4. разтоварването, 5. придобиването, 6. съхраняването и 7. преработването** на посочени в четири точки обекти, а именно:

1. дървесина, немаркирана с контролна горска марка, съответно с производствена марка;
2. дървесина, непридружена с превозен билет;
3. дървесина от внос, непридружена с документи, доказващи законния ѝ произход;

4. (нова – ДВ, бр. 60 от 2012 г.) недървесни горски продукти, които са предмет на стопанска дейност, както и на коледни елхи – непридружени с превозен билет за недървесни горски продукти.

Анализът на текста води до извод, че в случая нарушенията са най-малко седем (предвид въведеното родово понятие – разпоредителни сделки), изброени в текста и се изразяват **в нарушение на забраната за извършване** на всяко от тях с всеки от обектите, изброени в четирите точки.

Изложеното обуславя извод, че в случаите на извършване всяка една от забраните, посочени в текста с два или повече от обектите, посочени в четирите точки се извършва **едно нарушение**.

Този извод следва и от разпоредбата на чл. 266 ЗГ, в който са изброени **административните нарушения**, за които се налагат предвидените в него наказания, а именно: сечене, извозване, товарене, транспортиране, разтоварване, придобиване, съхраняване, преработване или разпождане с обекти: дървесина и недървесни горски продукти.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2021

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Борислав Мънзов

Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Сиела Норма АД