

**ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА СЪДИИТЕ
ОТ НАКАЗАТЕЛНАТА КОЛЕГИЯ
ВЪВ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

И С К А Н Е

ОТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

**на основание чл. 125, вр. чл. 124, ал. 1, т. 1, пр. 1
от Закона за съдебната власт**

ОТНОСНО: приемане на тълкувателно решение, свързано с констатирана противоречива практика на съдилищата по прилагане на чл. 24, ал. 1, т. 6 от Наказателно-процесуалния кодекс при конкуренция между наказателна отговорност и административнонаказателна отговорност спрямо едно и също лице за едно и също деяние.

Правилото *ne bis in idem* отразява една от характеристиките на влязлата в сила присъда – нейната изключителност („материална законна сила“). Съгласно това правило, въплътено в разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 6 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), не се образува наказателно производство, а образуваното се прекратява, когато спрямо същото лице за същото престъпление има незавършено наказателно производство, влязла в сила присъда, постановление или влязло в сила определение или разпореждане за прекратяване на делото. Посочената разпоредба не допуска повторното наказване на едно и също лице за същото деяние и изключва възможността за провеждане на нов наказателен процес срещу същото лице за същото престъпно деяние.

Правилото *ne bis in idem* е валидно и в административнонаказателното производство. С разпоредбата на чл. 17 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) се забранява повторното наказване на едно и също лице по

административнонаказателен ред за административно нарушение, за което то е било вече наказано с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда.

И двата текста имат предвид „същото” деяние, като в чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК е използван изразът „същото престъпление”, а в разпоредбата на чл. 17 от ЗАНН – „същото административно нарушение”. Затова не е спорно, че едно и също деяние не може да бъде предмет на две отделни наказателни производства или на две административнонаказателни производства.

Нееднозначно обаче се разрешава въпросът дали едно и също деяние може да бъде предмет както на административнонаказателно, така и на наказателно производство срещу едно и също лице.

В чл. 32, ал. 1 и ал. 2 от ЗАНН е предвидено, че съответното нарушение се наказва с предвидената глоба, „ако деянието не съставлява престъпление”. В чл. 33, ал. 1 от ЗАНН е залегнала принципната постановка, че наказателната отговорност доминира при конкуренция с административнонаказателната такава – при възбудено от органите на прокуратурата наказателно производство се изключва възможността за образуване и провеждане на административно наказателно производство. Чл. 33, ал. 2 от ЗАНН регламентира случаите, при които в хода на образувано административнонаказателно производство административнонаказващият орган прецени, че разглежданото деяние съставлява престъпление – тогава административнонаказателното производство се прекратява, а материалите се изпращат на съответния прокурор. Чл. 70, б. „г” от ЗАНН въвежда и извънреден способ за контрол на влезлите в сила наказателни постановления, както и на решенията и прекратените съдебни дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления – възобновяване, когато с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административно наказание, съставлява престъпление.

В НПК не са изрично уредени хипотезите на конкуренция между административнонаказателното и наказателното производство, при които е ангажирана административнонаказателната отговорност на дееца, а впоследствие срещу него за същото деяние е образувано и наказателно производство. Не е дефинирана безусловна забрана за провеждане на наказателно производство срещу лице, наказано по административен ред за същото деяние, което е предмет и на наказателното производство. Влезлите в сила наказателни постановления или съдебните решения, постановени в административнонаказателното производство, не са изрично упоменати между актовете с *ne bis in idem* ефект, посочени в разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК.

С ТР № 85 от 01.11.1966 г. ОСНК на ВС е приело, че при идентичност на фактическите състави, обуславящи административнонаказателната и наказателната отговорност на едно лице, приоритет има реализацията на наказателната отговорност, поради което е прието, че постановеното решение в административнонаказателна процедура по Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ) не пречатства последващо провеждане на наказателно производство за същото деяние. Последвалата съдебна практика последователно се е придържала към застъпеното разбиране.

Съгласно чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към Европейската конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), подписан от РБ на 03.11.1993 г.,

ратифициран със закон, приет от Народното събрание – ДВ, бр. 87 от 24.10.2000 г., в сила от същата дата, е въведена забрана за повторно осъждане или наказание – „Никой не може да бъде съден или наказан от съда на една и съща държава за престъпление, за което вече е бил оправдан или окончателно осъден съгласно закона и наказателното производство на тази държава”.

В осъдителното решение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото „Цоньо Цонев срещу България” (жалба № 2376/2003 г.) е прието нарушение на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС, тъй като по своя характер деянието, за което на жалбоподателя е било наложено административно наказание (50 лева глоба от кмета на община Габрово на основание Наредба № 3 за опазване на обществения ред на територията на Габровската община), попада в обхвата на понятието „наказателно производство”, използван в чл. 4 от Протокол № 7 (§ 50 от решението на ЕСПЧ). Жалбоподателят е бил „осъден” в административно производство, което може да бъде уподобено на „наказателно производство” по автономния смисъл на този термин в Конвенцията съгласно критериите, посочени в решенията на Съда по делата *Sergey Zolotukhin v. Russia*, *Lauko v. Slovakia*, *Kadubec v. Slovakia*, *Öztürk v. Germany*, *Lutz v. Germany*. След като това „осъждане” е влязло в сила, на жалбоподателя е било повдигнато обвинение за престъпления, представляващи по същество същите деяния, за които му е било наложено наказанието в административното производство. Според ЕСПЧ, наказателното производство срещу жалбоподателя е било проведено за престъпление, идентично с това, за което вече е бил „осъден” с влязлото в сила решение на административнонаказващия орган – кмета (§ 56 от решението на ЕСПЧ), което представлява нарушение на правилото *ne bis in idem*, закрепено в чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС.

С оглед даденото в редица решения на ЕСПЧ тълкуване на понятието „наказателно производство” по смисъла на чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС, в актуалната практика на българските съдилища отново са възникнали сериозни различия по въпроса дали е допустимо да се реализира наказателна отговорност спрямо дееца в случаите, когато той е наказан с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда за същото деяние.

1. Част от съдебните състави приемат, че наказването на дееца по административнонаказателен ред не прегражда възможността спрямо него да бъде ангажирана и наказателна отговорност за същото деяние.

В този смисъл са постановени присъди № 221 от 09.08.2011 г. по НЧХД № 118/2011 г. по описа на РС – Тутракан; присъди № 64 от 19.03.2009 г. по НЧХД № 313/2008 г. по описа на РС – Тутракан; решение от 19.08.2013 г. по НАХД № 15/2013 г. на РС – Луковит; решение от 20.09.2013 г. по НАХД № 208/2013 г. на РС – Луковит; решение от 13.01.2014 г. по НАХД № 188/2013 г. на РС – Луковит; решение от 21.12.2013 г. по НАХД № 410/2013 г. на РС – Луковит; решение № 47 от 20.03.2013 г. по ВЧНД № 109/2013 г. по описа на ОС – Русе; решение по ВНОХД № 23/2014 г. по описа на ОС – Ямбол; решение № 361 от 21.10.2014 г. по НД № 1160/2014 г. по описа на ВКС, НК, III н.о.; решение № 594 от 23.01.2014 г. по НД № 1752/2013 г. по описа на ВКС, НК, I н.о.; решение № 219 от 13.08.2014 г. по НД № 537/2014 г. по описа на ВКС, НК, II н.о. и др.

Застъпеното становище е основано на традиционно възприетото с ТР № 85/1966 г. на ОСНК на ВС разбиране и последвалата го трайна съдебна практика за приоритета на наказателната отговорност над административната. На основание чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗАНН и по аргумент от чл. 70, б. „г” от ЗАНН съдилищата приемат, че когато фактите на осъщественото деяние покриват едновременно признаците на административно нарушение и на престъпление, следва да се реализира по-тежката наказателна отговорност. Ако административнонаказателното производство се е развило първо във времето, то следва да бъде възобновено на основание чл. 70, б. „г” от ЗАНН, постановеното по него наказателно постановление и/или съдебно решение следва да бъдат отменени, а производството – прекратено. По този начин се преодолява двойното наказване на дееца за едно и също деяние, като се осигурява спазване на принципа *ne bis in idem*.

1.1. Съдиите от РС – Тутракан са представили становище относно липсата на предпоставки за прекратяване на наказателното производство при наличие на осъждане по УБДХ с приложени съдебни актове по еднотипни казуси, разгледани по НАХД № 252/2010 г. и НЧХД № 269/2010 г., НАХД № 339/2010 г. и НАХД № 30/2012 г., НАХД № 284/2008 г. и НЧХД № 313/2008 г. Всички те касаят случаи, при които съответните нарушители са били санкционирани за прояви на дребно хулиганство, а впоследствие е била ангажирана и отговорността им за престъпления против личността на гражданите – по чл. 130, ал. 1 от НК, по чл. 131, ал. 1, т. 1 и т. 12, вр. чл. 130, ал. 2 от НК и по чл. 148, ал. 1, т. 1 и т. 3, вр. чл. 146, ал. 1 НК. Позицията на съдиите за липса на нарушение на принципа *ne bis in idem* е обоснована със съображения, че в производствата по УБДХ извършителите са били наказани за увреждане на обществени отношения, свързани с опазване на обществения ред, докато по образуваните наказателни производства те са били санкционирани за увреждане на друг вид обществени отношения. В тази връзка е поставен и въпросът за необходимостта от пълноценна защита на пострадалите от съответните деяния лица, каквато те не биха могли да получат в административнонаказателното производство по УБДХ.

1.2. Съдебни състави на Луковитския районен съд считат, че провеждането на административнонаказателно производство спрямо нарушители е допустимо, въпреки наличието на данни за образувани за съответните деяния наказателни производства, в случаите, когато по досъдебните производства не са били привлечени обвиняеми лица.

2. Други съдебни състави поддържат, че налагането на административно наказание за административно нарушение с характер на наказателно обвинение по смисъла на чл. 6 от ЕКЗПЧОС не позволява да се ангажира и наказателната отговорност на същото лице за същото деяние, за което то е било наказано с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда.

В този смисъл са постановени определения от 14.11.2013 г. по ВНЧД № 545/2013 г. по описа на ОС – Русе, НО; определение № 62 от 24.01.2013 г. по НОХД № 2757/2012 по описа на РС – Русе; определение от 27.11.2014 г. по НАХД № 9664/2013 г. по описа на СРС; определение № 3066 от 24.04.2014 г. по НОХД № 78/2014 г. по описа на БЛОС; решение от 05.02.2014 г. по ВНОХД № 5494/2013 г. по описа на СГС, НК, 15 въззивен състав; решение № 94 от 17.01.2011 г. по ВНЧХД № 264/2011 г. по описа на

ОС – Силистра; решение № 778 от 20.02.2014 г. по ВНОХД № 513/2013 г. на ОС – Благоевград; решение №3309 от 29.07.2014 г. по ВНЧД № 179/2014 г. на ОС – Благоевград; решение № 227 от 21.05.2012 г. по НД № 651/2012 г. по описа на ВКС, НК, III н.о.; решение № 180 от 22.06.2012 г. НД № 417/2012 г. по описа на ВКС, НК, II н. о.; решение № 159 от 23.04.2014 г. по НД № 486/2014 г. по описа на ВКС, НО, III н.о. и др.

Аргументацията на тази теза се основава върху еднозначната практика на ЕСПЧ във връзка с обсъждания проблем, съгласно която при наличие на извод, че инкриминираното административно нарушение има характер на „наказателно обвинение“, административнонаказателната санкция се приравнява на „осъждане“ по смисъла на чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС. В тези случаи наказването на дееца по административнонаказателен ред има *ne bis in idem* ефект, като образуваното срещу него за същото деяние наказателно производство е недопустимо на основание чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат, включително и пред тълкуването на ОСНК на ВС по ТР № 85/1966 г., дадено при действието на отменената Конституция от 1971 г. и преди присъединяването на РБ към ЕКЗПЧОС.

2.1. В решение № 159 по НД № 486/2014 г. по описа на ВКС, НО, III н.о., е прието, че предвид практиката на ЕСПЧ в понятието „наказателно обвинение“ се включва не само обвинението за престъпление, но и за извършено административно нарушение. Поради това висящото или приключило със съдебен акт наказателно производство, така и висящото или приключило с акт на административнонаказващ орган административнонаказателно производство, са пречка за образуване на ново производство срещу същото лице за същото деяние, като по-късно заведеното следва да бъде прекратено като недопустимо.

2.2. Видно от съдържанието на решение от 05.02.2014 г. по ВНОХД № 5494/2013 г. по описа на СГС, НК, 15 въззивен състав, предмет на въззивната проверка е била присъда на СРС, НО, 115 състав от 29.03.2013 г., постановена по н.о.х.д. № 138/2012 г., с която подсъдимият е бил признат за невинен и оправдан по предявеното му обвинение по чл. 325, ал. 3, вр. с ал. 1 от НК, като му е било наложено административно наказание за извършена непристойна проява по смисъла на чл. 1 от УБДХ.

2.2.1. В решението е обсъден въпросът дали районният съд, разглеждащ обвинението за едро хулиганство, може сам да наложи на подсъдимия наказание по УБДХ, когато е установил, че деецът е осъществил непристойна проява с по-ниска степен на обществена опасност от присъщата на престъплението по чл. 325, ал. 1 от НК, като е прието, че такъв подход е недопустим.

2.2.2. В решението е третирана и проблематиката на ТР № 46 от 16.10.1979 г. по н.д. № 36/1979 г. на ОСНК на ВС. В тази връзка СГС е приел, че след като постанови оправдателна присъда за престъпление по чл. 325, ал. 1 от НК, съдът не следва да изпраща делото като преписка на съответния компетентен орган по чл. 4 от УБДХ. Така застъпеното становище е мотивирано с правилото *ne bis in idem*, което преклутира

възможността да се образува административнонаказателно производство срещу същото лице за същото деяние, за което то е оправдано с присъдата. Производството по УБДХ засяга "наказателен въпрос" и е „наказателно производство” по смисъла на чл. 4, т. 1 от Протокол № 7 към ЕКЗПЧОС, поради което съставът на СГС е заключил, че нормата на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК е относима и към този вид производства.

Констатираната противоречива съдебна практика във връзка с приложението на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК при конкуренция между административнонаказателната и наказателната отговорност в случаите, когато се провежда или е проведено наказателно производство срещу наказано по административнонаказателен ред за същото деяние лице, може да бъде преодоляна по тълкувателен път от ОСНК на ВКС чрез приемане на тълкувателно решение. Уеднаквяването на практиката е необходимо за гарантиране на принципа на правна сигурност на гражданите, който е елемент от критерия за правовата държава.

По изложените съображения и на основание чл. 125, вр. чл. 124, ал. 1, т. 1, пр. 1 от Закона за съдебната власт правя следното

ИСКАНЕ:

Общото събрание на съдиите от Наказателната колегия на Върховния касационен съд да приеме тълкувателно решение, с което да отговори на следните въпроси:

1. Налице ли са основания за промяна на тълкуването, дадено с ТР № 85 от 01.11.1966 г. на ОСНК на ВС?

1.1. Ако отговорът е положителен, подлежи ли на прекратяване на основание чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК наказателно производство, образувано срещу лице, по отношение на което е било проведено административнонаказателно производство за същото деяние?

1.2. По какъв начин се преодолява двойното наказване на едно и също лице в административнонаказателно производство и в наказателно производство, когато административнонаказателното производство се е развило първо във времето?

2. Налице ли са основания за промяна на тълкуването, дадено с ТР № 46 от 16.10.1979 г. по н. д. № 36/1979 г. на ОСНК на ВС?

2. 1. Ако отговорът е положителен, допустимо ли е районният съд, разглеждащ обвинение за престъпление по НК, да оправдае подсъдимия и да наложи на подсъдимия административно наказание, ако приеме, че не са налице основания за постановяване на осъдителна присъда, но констатира, че има достатъчно доказателства за административно нарушение?

3. Налице ли са основания за промяна на тълкуването, дадено с ТР № 51 от 29.12.1978 г. по н. д. № 50/1978 г. на ОСНК на ВС?

Ако отговорът е положителен, следва ли деецът да носи едновременно наказателна и административнонаказателна отговорност в случаите, когато с

извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административнонаказателна норма с различни обекти на защита?

**ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

(ЛОЗАН ПАНОВ)