

# ОТКАЗИТЕ ПО ЧЛ. 174, АЛ. 3 ОТ ЗДВП 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 ЗА НН

Студент III курс, Гергана Георгиева

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

**Резюме:** Текущата разработка съдържа анализ на разпоредбата на чл. 174, ал. 3 от Закона за движенията по пътищата и издаденото въз основа на нея Тълкувателно решение №13 от 20.12.2021г., постановено от Върховния административен съд. С тази цел ще бъдат изследвани понятията „административно нарушение“ „административно наказание“, както и заложените принципи относно забраната за кумулиране на административни наказания. Изследвани са също така и становищата на съдии и адвокати, както и особеното мнение по гореспоменатото тълкувателно решение.

**Ключови думи:** административно нарушение, административно наказание, кумулиране, отказ, водач, забрана, алкохол, наркотици, деяние

## REFUSALS UNDER ARTICLE 174, PARAGRAPH 3 OF THE LAW ON ROAD TRAFFIC FOR A DRIVER TO UNDERGO A TEST FOR ALCOHOL AND/OR DRUGS IN THE BLOOD ARE TWO INDEPENDENT ADMINISTRATIVE OFFENCES, AND IN THIS CASE THE NORM UNDER ARTICLE 18 OF ZANN

Student Gergana Georgieva

Faculty of Law

Plovdiv University "Paisii Hilendarski"

**Abstract:** This article analyzes the provisions of Article 174, Paragraph 3 of the Road Traffic Act and Interpretative Decision No. 13 dated December 20, 2021, issued by the Supreme Administrative Court. The study focuses on the key concepts of "administrative violation" and "administrative penalty," as well as the general principle concerning the prohibition of accumulating administrative penalties. The article also examines opinions

*expressed by lawyers and judges on the matter, along with the dissenting opinion in the aforementioned interpretative decision..*

**Keywords:** *administrative violation, administrative penalty, accumulation, refusal, driver, prohibition, alcohol, drugs, act*

## **I. Въведение**

В настоящото изследване се анализира разпоредбата на чл. 174, ал. 3 от Закона за движение по пътищата (ЗДВП) и свързаното с нея Тълкувателно решение № 13 от 20.12.2021 г. В решението се приема, че нормата на чл. 174, ал. 3 очертава две самостоятелни административни нарушения в случаите, когато водачът на моторно превозно средство откаже извършването на проверка за наличие на алкохол и/или наркотични вещества в кръвта. В рамките на настоящия анализ ще бъде разгледано и особеното мнение на съдиите на ВАС, според което този отказ, макар да обхваща две различни хипотези, следва да се квалифицира като едно нарушение с две форми на изпълнително деяние, което предполага налагането на едно административно наказание. Освен това, изследването обхваща терминологичен и правен анализ на понятията „административно нарушение“ и „административно наказание“.

## **II. Обща характеристика на понятията „административно нарушение“ и „административно наказание“**

Дефиницията на административното нарушение е уредена в чл. 6 ЗАНН – „това е 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“<sup>1</sup>. Административното нарушение е юридически факт, който сам по себе си е основание на възникване на административнонаказателна отговорност за извършителя. Както престъплението по чл.9, ал. 1 от НК, така и административното нарушение има обективна и субективна страна. От обективна страна е налице противоправно деяние, насочено против установения административен ред и обявено за наказуемо с административно наказание. От субективна страна се включва вината, която сама по себе си представлява субективното психическо отношение на дееца към извършеното от него противоправно деяние и настъпилите от него вредоносни резултати или общественоопасни последици. Вината има интелектуален и волеви момент. Интелектуалният е онова, което достига до съзнанието на дееца и се отразява в него – основно извършеното от него деяние и настъпилият от него вредоносен резултат. Волевият момент се изразява във външно обективизиран израз на човешката воля по отношение на или довела до извършването на противоправното деяние и настъпилия вредоносен резултат.

Административно наказание е вид административна принуда, която представлява неблагоприятни правни последици от материален или имуществен характер, които се налагат на извършителя на административното нарушение по административен ред. Наказанието се налага с цел индивидуална и генерална превенция. Индивидуалната превенция

<sup>1</sup> Закон за административните нарушения и наказания /ЗАНН/, обн. ДВ, бр.92 от 28.11.1969 г.

се регламентира в началото на разпоредбата на чл. 12 ЗАНН според, която „административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правен ред...“, докато генералната е уредена в края на нормата – „и се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани“. Административните наказания се налагат с наказателно постановление, но в предвидените от закона случаи наказването може да се осъществи и чрез административен акт, издаден от компетентен орган. Когато наказанието се налага от орган на съдебната власт, това може да стане с решение, определение или постановление. Според новата практика на Конституционния съд наказателното постановление не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, а по своето съдържание той се явява правораздавателен акт<sup>2</sup>. Наказателното постановление (НП) се издава въз основа на акт за установяване на административно нарушение (АУАН), съставен от представители на административен орган – такива са например, НАП, агенция „Митници“, МВР, и други. АУАН е официален документ, а изискванията за законосъобразността му се съдържат в чл. 36 – чл. 43 ЗАНН. От момента на връчването на адресата на НП започва да тече 14-дневен срок за обжалване пред компетентния съд. Подлежат на обжалване всички НП, освен тези, за които законът изрично предвижда, че са необжалваеми.

### III. Забрана за кумулиране на административните наказания

Забраната за кумулиране на административните нарушения е основен принцип прогласен в административнонаказателното право. Като такъв той ограничава възможността да се налагат множество наказания за едно и също деяние. Правната му уредба се намира в чл. 18 ЗАНН, според която „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“. По своята правна характеристика разпоредба на чл. 18 е императивна, въз основа на което субектите не могат да се отклоняват от нея. Този принцип е насочен към осигуряване на справедливост и пропорционалност в административнонаказателния процес. Основната задача на забраната е да се избегне двойно налагане на наказание. Целта е наличие на пропорционалност, която се изразява в това наказанието да съответства по тежест на извършеното нарушение. Когато е налице хипотеза, при която една нарушение би попаднало под действието на два нормативни акта, по правило се налага по-тежкото наказание.

### IV. Анализ на правната уредба

След като се изясниха гореизложените понятия, ще бъде необходимо да се разгледа материалноправата разпоредба на чл. 174, ал. 3 ЗДВП, която гласи: „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

<sup>2</sup> Вж. Решение № 7/30.06.2020 г. по к.д. № 11/2019 г. на КС.

и вземане на биологични проби за химическо лабораторно изследване<sup>3</sup>. От формулировката на разпоредбата обаче не е еднозначно изяснено дали отказът на водача да се подложи както на тест за употреба на алкохол, така и на тест за употреба на наркотични вещества представлява едно нарушение или две отделни нарушения на закона. Нормата на чл. 174, ал. 3 от ЗДвП е от вида задължаващи правни норми, 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 или техни аналози. ВАС определя, че разпоредбата очертава две форми на изпълнителното деяние – отказ за извършване на проверка и неизпълнение на предписанията на контролния орган, които обаче би следвало сами по себе си да представляват едно нарушение поради това би следвало да се наложи едно наказание. Освен, че разпоредбата разполага с логическа структура на правната норма, тя урежда няколко алтернативно предвидени възможности за водачите на МПС.

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 не просто, формално извършване, т.е. отказът за тестване или възпрепятстването на проверката се счита за сериозно нарушение, което носи със себе си съответни санкции, независимо от факта, че не е настъпил вредоносен резултат. Нарушението е довършено с настъпване на самия факт на обективизиране на отказа и възпрепятстване на проверката. От субективна страна отговорността за нарушението ще се носи от лицата, имащи статут на „водач“, което според 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“. Въз основа на изложената разпоредба, се установява самостоятелният характер и предмет на двете проверки. А именно, че двете проверки протичат различно една от друга, като се използват различни устройства за осъществяване на изследванията.

#### **V. Противоречие в съдебната практиката при прилагане на чл. 174, ал. 3 ЗДвП**

В исторически аспект една част от правната доктрина е възприемала, че съюзът „и/или“ се използва, за да се обозначи, че водачът на МПС е длъжен да съдейства на органа при проверка за употреба на алкохол или наркотици, но двата отказа сами по себе си представляват две нарушения, макар да се намират в една разпоредба<sup>4</sup>. РС – Видин, например възприема, че „отказът за извършване на проверка за установяване употребата на алкохол или наркотични вещества или техни аналози, както и отказа да се изпълни предписанието за медицинско изследване за установяването им, са посочени алтернативно. Тази

<sup>3</sup> Закон за движението по пътищата /ЗДвП/, обн. ДВ, бр.20 от 05.03.1999 г.

<sup>4</sup> Решение №166 по дело №1675/2021 на РС – Пазарджик.

алтернативност обаче е свързана със самия начин за установяване тяхната употребата, тъй като всеки един от двата способа - чрез техническо средство/тест или лабораторно изследване на кръвта на водача, е допустим съгласно Наредба № 1 от 19.07.2017 г. за реда за установяване употребата на алкохол и/или наркотични вещества или техни аналози, към който ред препраща чл. 174, ал. 4 ЗДВП<sup>5</sup>. Поддръжниците на другата теза обаче смятат, че със съюз и/или се очертава идеята, че всеки отказ сам по себе си осъществява състава на нарушението, т.е. двете изпълнителни деяния, но едновременното наличие на отказ по двете хипотези не води до наличие на две самостоятелни нарушения, а отново се касае за едно нарушение, предполагащо съответно налагането на единно наказание. Това означава, че независимо от факта, че отказът може да бъде разглеждан в различни аспекти, той не води до двойно наказание, а по-скоро до налагане на едно единствено наказание<sup>6</sup>.

Към момента, макар гореизложената разпоредба да е разтълкувана от Върховния административен съд през 2021 г.<sup>7</sup>, все още редица юристи поддържат тезата, че двата отказа, сами по себе си, представляват две отделни изпълнителни деяния на едно нарушение. Тази позиция е подкрепена и от практикуващи юристи<sup>8</sup>, които, считат че логиката зад това тълкуване е свързана с принципите на правото и защитата на правните интереси на страните. Подобно тълкуване се свързва с ефекта, който може да има върху практиката на съдилищата.

Особено мнение по споменатото ТР изразяват и някои от съдиите, според които: „внимателният анализ на законовата разпоредба на чл. 174, ал. 3 ЗДВП 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, „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?“, 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“. е

<sup>5</sup> Решение № 95 по дело № 136/2020 на РС – Видин.

<sup>6</sup> Решение № 154 по дело №174/2020 на РС - Плевен ; Решение № 159 от 17.07.2020 г. по дело № 100 /2020 г. на Административен съд – Кюстендил.

<sup>7</sup> Тълкувателно решение №13/20.12.2021 г. на ВАС.

<sup>8</sup> Вж. Силвия Петкова в статията публикувана в Лекс.бг „ Принципът ne bis in idem и ТР №13 от 20.12.2021 г. по ТД № 1/2021 г. на Върховния административен съд“.

## VI. Заключение

Въз основа на гореизложеното, подкрепям становището на Общото събрание на Върховния административен съд. Систематичният анализ на цитираните по-горе разпоредби, съчетан с тълкуването на релевантните норми от Наредба № 1 от 19.07.2017 г., води до категоричния извод, че всяка от проверките, предвидени в наредбата, има самостоятелен характер и обособен предмет на регулиране. Това структуриране не само осигурява яснота в административния процес, но и гарантира принципите на правна сигурност и защита на правата на засегнатите лица. Самостоятелният характер на споменатите проверки произтича и от това, че те се осъществяват въз основа на различни методи. 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. Отказът на водач да бъде подложен на проверка или изследване за наличие на едната или и двете субстанции представлява отказ от извършването на действия с различен характер и правна същност, чиято основна цел е осъществяване на контрол върху спазването на нормативно установени забрани. Всяко от тези действия е насочено към защита на специфични обществени отношения, като степента и начинът, по който тези отношения се засягат, са различни в зависимост от предмета на проверката. По този начин отказът пречатства установяването на потенциални нарушения и поставя под риск постигането на обществено значими цели, свързани с осигуряването на безопасност в движението и защитата на правния ред. Тези откази, дори и да бъдат изразени заедно, представляват две отделно взети решения.

С оглед на гореизложеното, разпоредбата на чл. 174, ал. 3 ЗДвП следва да се тълкува като установяваща две отделни административни нарушения, а не едно нарушение с множество изпълнителни деяния. Тази интерпретация намира подкрепа в становището на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд (ВАС), което подчертава приложението на принципа, заложен в чл. 18 ЗАНН относно забраната за кумулиране на наказания. На основание този принцип, в случаите на отказ от страна на водача да бъде подложен на проверки както за употреба на алкохол, така и за наркотични вещества, следва да се приемат за налице две отделни административни нарушения. Всяко от тях има самостоятелен правен характер и се санкционира с отделно административно наказание. По този начин се гарантира както пропорционалността на наложените санкции, така и постигането на целите на административнонаказателната отговорност.

С оглед на постановеното Тълкувателно решение №13 от 20.12.2021 г., считам за необходимо съюзът „и“ да бъде премахнат от разпоредбата на чл. 174, ал. 3 ЗДвП. Употребата на този съюз създава правна неяснота, която допуска възможност за кумулиране на административни наказания, което противоречи на принципа, заложен в чл. 18 ЗАНН.