БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

Теодора Любомирова Георгиева

АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА ПО БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен **„Доктор“**

Професионално направление: **3.6.** „Право“

По научна специалност: **3.** „Социални, стопански и правни науки“

Научен ръководител:
проф. д-р Дарина Зиновиева

София
2013 г.

БИБЛИОТЕКА ДИСЕРТАЦИИ и АВТОРЕФЕРАТИ

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от Секцията по публичноправни науки на Института за държавата и правото при Българската академия на науките на 09.10.2013 г.

Докторантът е зачислен като задочен в секцията по публичноправни науки на Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Изследванията са извършени главно в Института за държавата и правото при Българската академия на науките, както и въз основа на практиката на докторанта по наказателни и административнонаказателни дела. Докторантът е работил по дисертацията си и в Института за правни изследвания - гр. Лондон по програма за научна мобилност „Еразъм".

Защитата на дисертацията ще се състои на 21.02. 2014 г. (четвъртък) от 12.00 часа в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр. София, ул."Сердика"№ 4 пред научно жури, назначено със Заповед № РД-09-72/22.10.2013 г. на директор на ИДП-БАН, в състав:

Членове:

проф.д-р.Ганета Минкова

проф.д-р.Дарина Зиновиева

проф.д-р.Любен Караниколов

проф.д-р.Иван Сълов

проф.д-р.Дончо Хрусанов

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр. София, ул."Сердика"№ 4), както и на интернет страницата на Института и на Академията.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Изследването на видовете административнонаказателни производства е продиктувано от множество причина. На първо място досега няма изследване, което в исторически план да разглежда декриминализирането на определени противоправни прояви, и тяхното обособяване като административни нарушения. Изследването е особено актуално предвид готвените промени в НК за разделяне на деянията на престъпления и простъпки. За първи път се проследява хронологично идеята на българския законодател да обособи определен тип деяния, като наказуеми от несъдебни органи, начините и причините за това. На следващо място, за да не бъде разграничението схематично е направен опит да се открои най-важните белези на понятието административно нарушение. Констатирани са законодателни техники, които не съответстват на научно зададените критерии и в тази връзка са направени предложения de lege ferenda. Изследването разглежда въпроса за правната природа на акта за установяване на административно нарушение и наказателното постановление. Причина за това е, че през последните години не са ясно очертани основанията за обжалване на наказателните постановления. Посочени са зададени грешно поставки в ЗАНН напр.чл.63 относно касационните основания. Въпреки,че този проблем е засяган многократно като наболял, с изследването като се използва взаимовръзката между правните норми се стига до извод за евентуалното му решение.Чрез съотнасяне на принципно очертани постановки трудът се фокусира върху административнонаказателни производства, които в последните години се разглеждат и санкционират от специални органи комисии, които обаче не са правораздавателни несъдебни органи и не осъществяват репресивни функции. Препращането в тях към ЗАНН не съответства на целите и причините за учредяването им. Посочени са и проблеми относно необходима синхронизация между административнонаказателните и наказателни производства. Поставени са проблеми, които тепърва следва да получат своето решение от законодателя. Накрая с кратък преглед на правните системи в други европейски държави се разглеждат различни подходи към интерпретацията за понятието административно нарушение и административнонаказателно производство.

2. ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Две са главните задачи на изследването. На първо място да се изяснят теоретичните проблеми относно понятието за административно нарушение и административнонаказателно производство. На второ място да се поставят практически проблеми, свързани с инкриминирането и декриминализирането на определено поведение. Липсата на критерии за това води до инфлация на наказателната санкция. Задача на изследването е била и да се открои някои недотам добри законодателни решения от последните години, поради липса на синхрон в развитието на административнонаказателното и наказателното право. Посочени са примери за това как реализиране на наказателната репресия, може да се окаже по – лека мярка, отколкото налагане на наказателна санкция, което не е желателно.

3. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

В настоящия труд са използвани добре известните и най-често срещани методи на изследване – на анализа, синтеза, индукцията и дедукцията. Освен това редом с тях широко прилагани са и историческия и сравнително правен метод.

4. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- В глава първа (исторически преглед) за първи път се проследява хронологично появата на понятието за административно нарушение и възникване на административнонаказателната отговорност у нас като вид отговорност за декриминализирано поведение. Проследява се появата на наказателното постановление, разграничава се от понятието наказателна заповед, съществувала у нас по германски образец. Обяснява се историческата логика за премахване на двупатридното деление на престъпление и нарушение в Наказателния кодекс от 1951 г. Проследени са хронологично Указ за углавното съдопроизводство, глава XXVIII НПК, проектозакон за ЗАНН, които довеждат до създаването на ЗАНН през 1969 г. Прави се извод, че в българското законодателство в един ранен стаи се обособява понятието „административно нарушение", което е тенденция в европейски и световен план. За сравнение възможността за налагане на санкции от несъдебни органи в някои държави се появява едва през последните години, напр. Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 във Великобритания.
- В глава втора се извеждат основни характеристики на административното нарушение като морално неутрално деяние, което не съдържа като иманентна характеристика „обществена опасност", по който въпрос съществуват спорове. Обоснована е качествената отлика на административното нарушение от престъплението. Обоснована е присъщата за административното нарушение стриктна отговорност, не само по отношение на юридическите, но и по отношение на физическите лица.
- Обоснован е извод за законоустановеност на административното нарушение, когато съставът му е регламентиран в подзаконов нормативен акт
- Направено е за първи път конкретно изследване чрез съпоставка на състави на административни нарушения и престъпления, което е довело до научен извод за тяхното дублиране, като в определени случаи степента на обществена опасност, не е достатъчен признак за отграничаването им. Констатирано е за пръв път в нашата теория дублиране на процедури, които имат различен характер, но водят до едни и същи правни последици. Констатирана е заложена по-висока санкция за извършени административни нарушения. Направени са предложения за синхронизиране на административнонаказателните и наказателни производства, като наказателното производство следва да се прилага „ultima ratio", т.е. след изчерпване на административните ресурси за въздействие. Тогава, когато едно поведение е предемет на двойно заложена линия на санкциониране своевременното заплащане на наложената санкция и възстановяване на щетите със съгласието на деепа следва да преграждa пътя на наказателното преследване, което ще доведе до малък процент на съдебни спорове и по – голяма бързина и ефективност.Това е законодателна техника, възприета от редица европейски държави- Белгия, Холандия, Дания, Великобритания и др.
- В глава трета са обособени отлики на извънсъдебното и съдебно разглеждане на административнонаказателната преписка. Изяснени са понятията производство и процес.

- Направен е научен извод, че актът за установяване на административно нарушение не е индивидуален административен акт, няма самостоятелно значение,но има формална и материална доказателствена сила на официален документ
- Обоснован е извод за съществуване на тежест на доказване за извършителя на административно нарушение, което преодолява съществуващото виждане, основано на законовата разпоредба на чл.103 НПК в изрично предвидени от закона случаи, при наличие на форсмажорни обстоятелства, при неизбежна отбрана и крайна необходимост, в това число и чрез позоваване на практиката на ЕСЗПЧ делото Salabiaku v. France
- Разгледани са въпроси, свързани с правната природа на наказателното постановление, което има формална законна сила и преодоляване на становището за наличие на правен спор при разглеждане на преписката, за сезиране и за наличие на сила на пресъдено нещо на постановлението, като вид правораздавателен акт
- Констатирана е необходимост от въвеждане на Споразумението в ЗАНН за по-голям периметър от административни нарушения, което също ще доведе до спадане на броя на съдебни спорове и по - бързо възстановяване на съществуващото положение от преди наличието на нарушението (за момента тази възможност е фрагментарно предвидена КТ, ЗМ,ЗДАС)
- Констатирана е необходимостта от редактиране на ЗАНН в частта, относно въззивното и касационно обжалване като са направени предложения de lege ferenda. Обоснована е необходимостта да отпадне пренасяне на оспорването в касационната фаза по искане на административнонаказващият орган, като то следва да се прави с протест на прокурора за отмяна на съдебното решение за отмяна на наказателното постановление, тъй като в противен случай се нарушава принципа reformation in pejos, както и че никой не може да бъде съдия в своя собствен случай, тъй като административнонаказващият орган е участвал в първоначалното решение на случая и не е пострадал. Обосновано е правото на достъп до съд на една инстанция по административнонаказателни дела в синхрон с Решение №16/1998 г. по к.д. №7/1998 г. на Конституционния съд във връзка с въвеждане на изключения от триинстанционността на наказателния процес.

- За първи път е направен опит за обособяване на спецификите на различните административнонаказателните производства, които могат да бъдат:

  - ✓ административнонаказателните производства, които са уредени в специални закони и които протичат с приложение на ЗАНН и НПК
  - ✓ административнонаказателните производства, които са уредени в специални закони и които протичат с приложение на ЗАНН и НПК, АПК
  - ✓ административнонаказателните производства, които протичат изцяло по реда на АПК
  - ✓ административнонаказателните производства, които са уредени в чл.424 НК
  - ✓ административнонаказателните производства по чл.83а-83е ЗАНН по отношение на юридически лица
  - ✓ обоснована е нуждата чл. 9 ЗАНН, в частта, в която предвижда, че опитът по чл. 218 б НК е административно нарушение, тъй като това е процесуална норма, която изисква връщане на вещта и следователно опит е невъзможен

- Разгледани са административнонаказателните производства във Великобритания, Германия, Белгия, Италия, за които няма правени изследвания на български език

5. СТРУКТУРА

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 27 от Правилника за прилагане на Закона за развитие на академичния състав на Република България.

Дисертационният труд е с общ обем от 234 страници , включително съдържание и списък на използваната литература. Направени са 169 бележки под линия. В структурно отношение включва:Увод; Изложение.Заключение; Сравнителен преглед; ползвана литература. Списъкът обхваща 68 заглавия, вкл. на френски и английски език.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В него се поставят задачите на настоящото изследване, както и проблемите, които са разгледани.

Глава първа

Предпоставка за изясняване на основните задачи на настоящото изследване е изясняване на генезиса на понятието административно нарушение като вид декриминализирано престъпно деяние и посочване на причините, довели до възникване на административнонаказателния процес. С това се цели по-късно в разработката да се открояят тези административнонаказателни производства, които макар да имат санкционен характер не би следвало да съдържат разпоредби, които чрез ЗАНН да препращат към НПК.

1.Исторически бележки.

Разглежда се появата на административнонаказателното производство. След Освобождението у нас остава да се прилага Турският наказателен закон ТНЗ от 1858 г. Негов първоизточник е Френският наказателен кодекс (Code penal) от 1810 г. - най-типичния наказателен кодекс на XIX в. Като следва Френския НК. Турския НЗ усвоява трипартидното деление на престъпни деяния: злодеяния (crimes) **престъпления** (delict) и **нарушения** (contraventions). През 1895 г. се поставя на дневен ред изработването на Наказателен закон и той става факт през 1896 г.[1]

2. Двупатридно деление на углавни престъпления и углавни нарушения

В първия Наказателен закон на България по френски образец са включени понятията „престъпление" и „нарушение". Този закон се прилага в България чак до 13 февруари 1951 г. В структурно отношение се дели на обща част - Книга I „Общи постановления" и специална част - Книга II за престъпните деяния с два дяла: Дял I „За престъпленията и техните наказания" и дял II „За нарушенията и техните наказания." Специална особеност е въвеждането на

[1] Токушев, Димитър. История на българската държава и право, с. 224 -246.

двупартидното деление на престъпни деяния – престъпления и нарушения - чл.541 НЗ. Законът обаче не нормира кои престъпни деяния са престъпления и кои нарушения. Разграничението е направено формално в специалната част на закона, където законодателят ги е обособил в два отделни дяла. Според д-р Стоилов престъпленията имат общодържавно значение и засягат правата на хората, а нарушенията засягат временни интереси или имат **полицейски характер[2](подч.мое).** С Наказателния кодекс от 1951 г. отпада двупатридното деление.

През 1951 г. се полага началото на кодификация на наказателноправните норми и това е момента, в който под влияние на съветското законодателство на тогавашната РСФСР се изоставя понятието „нарушение" като правно понятие на наказателното право. Това което е посочено като положителна промяна при създаването на първия НК, делението на престъпните деяния на престъпления и нарушения, бива изоставено като ретроградно.

3.Наказателно процесуално право, НПК 1952 г.

През 1952 г. е обнародван в „Известия" бр.11 от 05.02.1952 г. с поправка - бр.14 от 15.02.1952 г. Наказателно процесуален кодекс на Р.България, който урежда изцяло производството по наказателни дела и отменя всички процесуални закони в тази насока, вкл. Закона за углавното съдопроизводство.

4.Административнонаказателно процесуално право 1952 г.

В последната си част в гл. XXVIII, озаглавена „Наказателни постановления, издавани от несъдебни органи". НПК **урежда за първи път цялостно дейността по налагане на административни наказания, към който препращат множество специални закони.** Можем смело да твърдим, че това представлява първообраза на досега действащия ЗАНН, приет през 1969 г. Изцяло е уреден начина за издаване на наказателни постановления налагане на наказания за административни нарушения.В този период действат специални закони, които препращат към глава XXVIII НПК , напр. Указ за отменяване на Закона за търговията с външни платежни средства и наказанията за валутни нарушения, Закона за автомобилния транспорт, Кодекса на труда и Указа за рибарството и др., които се обжалват по реда на глава XXVIII на НПК и др. Със реформа от 1953 и 1956 г. определени престъпни деяния в НК се наказват по реда на глава XXVII НПК.

5. На 28.11.1969 г. е обнародван ЗАНН, а година по-рано НК. С него за първи път се кодифицира материята в областта на административното наказване, което окончателно се отделя и обособява от наказателното материално и процесуално право. В наказателното право понятието нарушение престава да съществува под каквато и да било форма. Създава се легалното понятие за административно нарушение и наказание.

Със ЗАНН се отменят всички разпоредби, предвидени в закони, укази, постановления на Министерския съвет, правилници и наредби за реда, по който става констатиране на нарушенията и тяхното наказване. Препращането към чл.207, ал.1 или чл.207,ал.3 от НК и към Глава XXVIII НПК във всички издадени нормативни актове до влизане в сила на закона, се заменя с препращане към чл.38 или чл. 39 и съответно към Дял II на ЗАНН. Глава XXVIII от Наказателно-процесуалния кодекс се отменя. В случаите, когато административното наказание, предвидено в специалните закони за административни нарушения надвишава сумата 500лв., максималния размер се свежда до 500лв. Предвидената в специалните закони „конфискация" се заменя с „изземване в полза на държавата". Законът за административните нарушения и

[2] Токушев, Димитър. История на българската държава и право, с. 238.

наказания определя за първи път кои деяния са административни нарушения, какви административни наказания може да се предвиждат и налагат, кои органи ги налагат и реда, по който се изпълняват тези наказания.

Глава втора

1.В глава втора са изведени характеристики на административното нарушение, които го отличават от понятието престъпление, не само на база на формалния белег обществена опасност. Очертани са и практически проблеми по съществуващото законодателство.

ЗАНН дава най-общо определение на понятието. Административното нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава реда на държавно управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо по административен ред. 1.1.Административното нарушение като етично неутрално деяние, липса на морален упрек

В нашето право няма свидетелство за съдимост, в което да се отразяват административните нарушения, не съществува също и института на реабилитацията, тъкмо защото няма необходимост да се заличават моралните последици от санкционирането. Данъчните правонарушения, например се определят като етично неутрални деяния, за разлика от престъпленията, които са подложени на морален укор. Те не представляват накърняване на етични задължения, а само неподчинение на една санкционирана заповед на държавата.[3] Основната идея на административното нарушение може да бъде проследена в работата на някои германски учени юристи Goldschmidt (1902), Wolf (1930), от началото на двадесети век като устроено като *„етично неутрално неподчинение на изпълнителната власт."* Положителният аспект на тази разработка е обобщен от Langbein като процедура която води до *декриминализирането на морално неутралното поведение, подчертава разликата от това, което е наистина престъпно и реабилитира наказателна санкция.*[4] Това не означава, че никога административното нарушение не е морално укоримо, напротив. Но не е задължителна особеност на административното нарушение.

1.2.Обществена опасност

Според проф. Добри Добрев: „характерен белег на административното нарушение е, че то е обществено опасно... "[5] Според други автори обществената опасност е израз на юридически установената противоправност на деянието.[6]

---

[3] Стоянов, П. Данъчен деликт.е., 1942 , с. 44-45. цит. по Христозов, Христо Данъчните нарушения, Сиби, 2010, с.25.

[4] J. Goldschmidt, *Das Verwaltungsstrafrecht,*Berlin, 1902; E Wolf, *Die Stellung derVerwaltungsdelikte in Strafrechtssystem,* Tubingen, 1930. по Harding, Ch. The interplay of criminal and administrative law in the context of market regulation; the case of serious competition law infringements. Hart workshop- London 2012

[5] Димитров, Добри . Административно право Обща част,София, 2006, с.399.

1.3.Противоправност и обществена опасност

Противоправност и обществена опасност не са взаимнозаменяеми понятия. Юридическите действия са правомерни или неправомерни *не поради обективните признаци или поради имманентно необходими елементи на тяхното съдържание, а поради тяхната съобразност или несъобразност с диспозицията на определена правна норма.*[7] Според проф. Г. Бойчев оценката на обществените отношения и явления има определящо значение и за последиците, които се установяват в правните норми.....Особено силна е връзката между оценката и нравствените норми.. Ето защо всички нравствени норми имат оценъчен характер. За разлика от тях *не всички правни норми имат пряк оценъчен характер.* Така *например Наказателния кодекс определя престъпленията като общественоопасни деяния. Необходимостта специално да се посочи съответната оценка, произтича от характера на явленията, които се регулират.*[8]

Проф. И.Ненов обаче дава интересен пример. При робовладелската и феодалната държава тежки престъпления са нарушаване на догмите на религията, а ослепяването на роб не е престъпление спрямо него, а се дължи обезщетение на собственика...Идеолозите на Френската революция в борбата срещу феодалния произвол обявиха *„естествените права" на човека, съществуващи според тях независимо от обществото и неговото устройство като цел и граница на наказателната защита"*[9].

Административното нарушение :

- ✓ е нарушение на материалноправните административни норми, които установяват какво следва да се прави при наличието на указаните в хипотезата им правно значими факти. То е извършване на нещо, което административноправната норма забранява, или неизвършване на определено действие, което съгласно административноправната норма трябва да се извърши [10]

Престъплението:

- ✓ не е регулирана от правото обществена проява, а *запретеното* от последното общественоопасно деяние [11]

Според проф. Ив. Дерменджиев освен за престъпленията обществената опасност не е необходим елемент от състава на другите видове правонарушения, макар че липсата на

---

[6] Сивков, Цветан. Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми изд.къща, Софи-Р.1998, с.37.

[7] Ганев, Венелин. Учебник по обща теория на правото София, 1909 с.599.

[8] Бойчев, Георги. Правова държава, Юриспрес, София, 1994, с.79.

[9] Ненов, И. Наказателно право на Република България Обща част,книга първа, София-Р, 1992, с.228.

[10] Лазаров, Кино. Административно право, Фенея.2007, с. 236.

[11] Ненов, Иван. Цит. Съчинения, с. 149.

обществена опасност не се покрива по съдържание с понятието обществена безопасност.[12] От гледна точка на административнонаказателното право административните правонарушения се очертават като противоправни деяния, *които по правило не са и не е необходимо да бъдат обществеоопасни* по смисъла на НК, които са виновно извършени, заплашват или увреждат нормалното функциониране на административните служби и са наказуеми по изрично указание на закона от органите на администрацията по административен ред.[13]

Според Тълкувателно решение № 113/82 г. на ОСНК на ВС, когато прокурорът или съдът приемат, че деянието *не е обществеоопасно* или че неговата обществена опасност е явно незначителна по смисъла на чл. 9, ал. 2 НК и изпратят преписката или делото на компетентния административнонаказващ орган, той е длъжен да издаде наказателно постановление за санкционирането на нарушителя по реда на ЗАНН. В доктрината се сочи, че „немалко значение за обществената опасност на административните нарушения обаче има и друг техен обективен признак – ***тяхната многобройност, което е в състояние при определени обстоятелства сериозно да смути нормалното и редовно функциониране на различните административни служби***."[14] Изводът, който се налага е, че за административното нарушение няма законоустановен белег „обществена опасност", последният е отличителен белег на престъплението.

1.4.Административното нарушение като бездействие

Административните нарушения по-често са формални и свързани с бездействие.[15]Спецификите на това деяние е, че то се **„явява единственото изменение на обществената действителност"**.[16] Административното нарушение следователно е противоправно неизпълнение на административно задължение, насочено срещу реда на управление. То не е свързано с морален укор, може да се извърши чрез бездействие, а обществената опасност не е законово предвиден критерий. Тези характеристики се отразяват и на субективната страна на административното нарушение.

1.5.Субективна страна на административното нарушение. Стриктна, обективна отговорност

За разлика от наказателното право, където непредпазливите деяния се наказват само в предвидените от закона случаи при административните нарушения възниква административнонаказателна отговорност и при двете форми на вина-умисъл и непредпазливост чл.7.(1) ЗАНН. Този въпрос е разглеждан в нашата теория като акад. П. Стайнов го разяснява така: Вината тук се предполага, а това означава, че не се касае за

---

[12] Дерменджиев, Иван. Основни проблеми на административното ..... с.120.

[13] Дерменджиев, Иван. За обществената опасност на административните нарушения. Правна мисъл, №4, 1961 г.

[14] Дерменджиев, Иван. Костов, Димитър. Хрусанов, Дончо. Административно право на Република България, обща част, с.304

[15] Зиновиева, Дарина. Маловажен случай в административното наказване, Фенея,2001, с.48.

[16] Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част.с.179 по Зиновиева, Дарина. Цит. Съчинения, с.48.

наказване на напълно безвиновно деяние. Но наказуемостта при административното нарушение се обуславя преди всичко от факта на нарушаването, неизпълнението, неопазването на законната административна разпоредба, наредба, заповед. Тук се крие основната разлика в репресията на неправомерно деяние между наказанието по углавното и по административното право. Авторът цитира унгарския юрист Тибор Кирали, който в статията си „Нарушение на правната норма"[17]пише: Съмнително е дали вината е елемент на административното нарушение, както е при престъплението. Достатъчно е в тези случаи да се установи със съставения акт предварително *факта на нарушаването* несъблюдаването, неопазването на задължителната разпоредба-вината се предполага.. *И трябва да се добави, че също както в гражданското право и тук не се гледа дали нарушителят е действал, доколкото му е „стигал умът" т.е. доколкото е могъл лично да разбере даденото административно нареждане.* (подч.мое)..[18] Вината е отражение в съзнанието на дееца на обществената опасност като обективно и неюридическо качество на деянието. *Поради това, ако деянието не е общественоопасно, то няма как да е виновно, тъй като няма какво да се отразява в съзнанието на дееца.*[19] Когато уточняваме това, вината винаги е обусловена от определено психическо състояние (вменяемост)[20], като в този случай не може да се носи отговорност. Без да категоризираме административнонаказателната отговорност като обективна или стриктна, трябва да приемем, че тя е такава поне по отношение на юридическите лица.

1.6.Законоустановеност на административните нарушения и наказания

Въпросът за законоустановеност на административното нарушение и наказание не е дискусионен в нашата теория. Всяко едно административно нарушение и съответстващото му наказание трябва да бъдат установени в *правна норма*, издадена преди неговото извършване-nullum crimen, nulla poena sine lege praevia.[21] Съгласно чл.2 ал.1) и ал.) 2 ЗАНН деянията, които съставляват административни нарушения, както и предвидените за тях административни наказания се определят със закон или указ. Когато нарушението на закон или указ е обявено общо за наказуемо с определено по вид и размер административно наказание, Министерският съвет и членовете на правителството, ако са овластени със съответния закон или указ, могат да определят съставите на конкретните нарушения ал.3) Общинските съвети при издаване на наредби определят съставите на конкретни нарушения и съответстващите на тях наказания, предвидени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Чл. 21 ЗМСМА предвижда в ал.4 за нарушаване на наредбите могат да се предвидят глоби в размер до 5000 лв., а за еднолични търговци и юридически лица - имуществени санкции в размер до 50 000 лв., а

---

[17] Статията е отпечатана в сп.Allam es igazgatas г.VII,бр.9 (български превод в Правния институт на БАН) по Стайнов, Петко. Разширение областта на административното наказване с.160.

[18] Стайнов,П. Разширение областта на ..... с.161-162. Известия на БАН

[19] Лютов, К. Обществената опасност на деянието по наказателното право на НРБ,с.194 и сл. по Стойнов, Ал. Наказателно право, Обща част с. 255

[20] Дерменджиев И., Костов Д, Хрусанов Д. Административно право..... с.307.

[21] Дерменджиев Иван, Костов Димитър, Хрусанов Дончо. Цит.съчинения, с. 297.

при повторно нарушение и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност. Наред с това ЗАНН предвижда, че който не изпълни законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия се наказва с глоба. Според чл.83 ЗАНН в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерски съвет или наредба на общински съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата и общините.

Според проф. К. Лазаров:[22] създадената по указания в чл. 2 ал.1 и ал.2 ЗАНН възможност за двустепенен начин на определяне на деянията, които съставляват административни нарушения и съответните за тях наказания (ал.1), както и за определяне от Министерския съвет и членовете на правителството на съставите на конкретни нарушения, ако нарушението на закон или на указ е обявено общо за наказуемо с определено по вид и размер административно наказание и те са овластени за това със съответния закон или заварен от новата Конституция нормативен указ (ал.2) противоречат на принципите на правовата държава, каквато вече е Република България (чл. 4, ал. 1 от действащата Конституция), както и на принципа на законоустановеност на съставите на административни нарушения и на съответните на тях наказания.

Въпросът, който се поставя с изследването е дали се нарушава принципа за законоустановеност на административното нарушение, ако съставът му се намира в подзаконов нормативен акт.

1.7. Нормотворческа компетентност на изпълнителната власт

Никой законодателен орган, колкото и мъдър и прозорлив да е той, не може със необходимата грижа за интересите на хората, които са различни на различните краища и се променят с времето, да регулира всички въпроси, които трябва да бъдат решени от административното право. Голяма самостоятелност - дискреция (discretion) трябва да бъде предоставена на административната власт, за да пригоди общите правила за поведение в закона към нуждите на хората."[23] Това е нормотворческата дейност на изпълнителната власт. В правно-социологическия смисъл на думата под „закон се разбира *всеки нормативен акт, издаден по съответния ред от държавата*, и в този смисъл понятието закон се покрива с понятието „правна норма".[24]

Както се посочва в нашата теория автономната характеристика на органите на местно самоуправление има относителен характер, тъй като във всички случаи тези органи са обвързани от законовите разпоредби. В същото време следва да се подчертае, че съдебната практика категорично приема,че подзаконов нормативен акт не може да предвижда нови задължения, които не са уредени в закона[25].Считаме, че орган на държавна власт или орган на местно самоуправление може да регламентира съставите на административните нарушения,

---

[22] Лазаров Кино. Критичен анализ на чл. 2 ал.2 от Закона за административните нарушения и наказания. Правна мисъл, №2, 2000 г с.76-77.

[23] Goodknow Frank. Цит.съчинения. p. 23

[24] Радев, Димитър. Обща теория на ..... с.159.

[25] Вълкадинова Ваня.Нормативните актове на общинските съвети ,Съвременно право, 2008,№ 4,с-17-27.

така и наказанията за тях с Наредба като подзаконов нормативен акт. Първо защото такава нормотворческа компетентност им е предоставена по закон, а именно ЗНА и второ, защото тези актове са „източник на държавна власт". Не без значение е фактът, че нормативните актове, Постановления на МС и Наредбите на ОС се подготвят, издават и прилагат по реда на ЗНА т.е. само от органи, посочени в Конституцията (арг. от чл. 2 ал. 1 ЗНА), само по реда, предвиден в ЗНА, който включва и задължително планиране, удостоверяване и о б н а р о д в а н е. Не може да се дава обратна сила на разпоредби, които предвиждат санкции, освен, ако са по-леки от отменените. Също така съгласно чл. 15 ЗНА ал.1 „нормативния акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по – висока степен." Характерни за нормативните административни актове са тяхната йерархичност и многобройност. Те са степенувани в пирамидална йерархична система, където всяко по-ниско ниво се съобразява и подчинява на актовете от по-високо ниво."[26] Следва да приемем, че административното нарушение и наказание с законоустановено, когато е предвидено в подзаконов нормативен акт, издаден за детайлизиране на отношения по материята на приложимия закон от компетентен за това орган. То няма да отговаря на този признак само, ако е налице материална незаконосъобразност или съществено неспазване на производствените правила по издаването им. В този смисъл касае се за едно тълкуване на ал.1 чл.2 ЗАНН, което следва да е обвързано с ал.2 и ал.3 на същата разпоредба, но също и с нормите на ЗМСМА, ЗНА.

2.Отношението административно нарушение към престъпление. Практически проблеми

В контекста на генезиса на административното нарушение правим опит да го откроим от престъплението, не просто на принцип степен на обществена опасност и процедура. Сравняването на някои конкретни текстове по нашето законодателство води до извода, че едни и същи деяния се третират по нашето право и като административни нарушения, и като престъпления като разликите са в санкцията и в процесуалния ред за налагането им, но не и в обективната им страна, нито в последиците за дееца

Спрели сме се на някои примери, за да илюстрираме казаното. Законът за електронните съобщения съдържа следния състав на административно нарушение - чл. 329. (Доп. - ДВ, бр. 17 от 2009 г.). Който предава чрез обществена електронна съобщителна мрежа неверни повиквания или заблуждаващи знаци и или сигнали за помощ, бедствие, авария, злополука или тревога освен в случаите, когато повикванията са към единния европейски номер за спешни повиквания 112, се наказва с глоба от 2 000 до 20 000 лв. В Наказателния кодекс се съдържа разпоредба според която, който предава по радио, телефон или по друг начин неверни повиквания или заблуждаващи знаци за помощ, злополука или тревога се наказва с лишаване от свобода до две години - чл.326 НК. Внимателно сравнение на двете разпоредби води до извода, че те по смисъл са напълно идентични. Формулировката на текста на административното нарушение относно начините за предаване на сигнал е по-съвременна, а именно сигналът се предава чрез „обществената електронна съобщителна мрежа".

Този пример можем да илюстрираме със следната таблица - А подава фалшив сигнал

[26] Лазаров Кино, Къндева Емилия, Еленков Александър. Коментар на Административно - процесуалния кодекс, София.2007 с.61.ISBN978-954-730-400-0

Неосъждано лице	Неосъждано лице	Осъждано лице за престъпление наказанието няма значение	Осъждано лице за престъпление от общ характер на лишаване от свобода
Адм.нарушение-чл.327ЗЕС основен състав	Престъпление-чл. 326 НК-основен състав	Адм.нарушение чл.327ЗЕС	Престъпление по чл.326 НК
Санкция-глоба 5000лв.до 20 000лв.	Санкция-глоба 1000лв.до5000лв. арг.чл.78аНК	Санкция-глоба 5000лв.до 20 000лв.	Пробация,ЛОС-при липса на предпоставките на чл. 66 НК
Орган-налагане на наказанието длъжностни лица по ЗЕС	Орган-налагане на наказанието български съд	Орган-налагане на наказанието длъжностни лица по ЗЕС	Орган-налагане на наказанието български съд

От тази съпоставка следва, че редът за реализиране на отговорност, в този произволно избран пример, зависи от това кой орган констатира деянието. Дали орган на полицията или длъжностно лице по Закона за електронните съобщения. Оказва се, тъй като в текста на ЗЕС липсва добавката, „ако извършеното не съставлява престъпление", че когато е констатиран от оторизираните в цитирания закон органи фалшив сигнал за бедствие, подаден от осъждано лице за престъпление от общ характер те следва да наложат глоба в размерите описани по-горе. Ако обаче е констатирано от органите на МВР и започне досъдебно производство то следва да бъде наказано с лишаване от свобода. При липса на каквато и да било разлика от обективната страна на деянието, както и на индивидуализиращи признаци относно дееца, следва, че е предоставено изцяло в дискрецията на административнонаказващия орган дали да наложи глоба или да сезира прокуратурата. И двете решения са законосъобразни към момента.

Към този проблем в настоящото изследване се поставя въпросът за синхронизирането между административнонаказателната и наказателна отговорност.

Алинея 3 на чл. 222 от Закона за здравето предвижда: лекар, лекар по дентална медицина, медицинска сестра, акушерка и фелдшер, който откаже оказването на спешна медицинска помощ на лице в критично за живота му състояние се наказва с глоба от 1000 лв. до 5000 лв. Според чл. 141 НК лице, което упражнява медицинско занятие, ако след като бъде поканено, не се притече на помощ на болен или родилка без уважителна причина, се наказва с пробация или **глоба от сто до триста лева.** Строго погледнато по-логично е местата да са разменени, а именно т.н. „престъпление" да се регламентира като нарушение, а нарушението като престъпление. Съпоставката на наказанията глоба от сто до триста лева по основния състав и пробация е в синхрон с тези разсъждения. Ако се приложи чл.78 а НК наказанието е глоба от 1000 до 5000лв, т.е. за дееца е по-изгодно да не бъде освобождаван от наказателна отговорност.

В заключение можем да обобщим, че в тези случаи и много други се наблюдава следното явление, освобождаването от наказателна отговорност с налагане на административно наказание глоба е привилегия по чл.78 а НК за лица, които не са осъждани. Тази мярка води до глоба в размер от 1000 до 5000лв.(стига да не са причинени имуществени вреди, ако са причинени да са възстановени, да не е в пияно състояние и т.н.) Когато обаче деецът извърши

отново деянието и не може да се ползва от тази привилегия в престъпния състав наказанието е често пъти глоба (алтернативно определено, но самостоятелно) в размер от 100 до 300 лв. и то без да се прилага чл.55 НК, което не съответства на тежестта на наказателната отговорност. Пример: А извършва противоправно деяние. Бива установен и наказан за първо провинение от 1000 лв. до 5000 лв. по реда на чл.78а НК. Но А не се вразумява и продължава с правонарушението си. Отново е заловен, явява се на съд и съдът му налага глоба в размер на 300 лв.(глобата е определена като алтернативно наказание и това е максималната стойност). За А с повторното му нарушение санкцията намалява. Със заплащането й бива реабилитиран и А може да продължи противоправното си поведение, грози го ниска глоба или пробация. (напр. чл.234 НКи др.) Не се постига ефект по чл.59 НК, а именно поправително и предупредително въздействие.Разгледани са още много примери.

Извод:

При съпоставка престъпление - административно нарушение се установява, че законодателят не синхронизира Наказателния кодекс със текстовете на съставите на административни нарушения. De lege ferenda би следвало да се съгласуват текстовете в НК с промените в специалното законодателство като се избягва дублиране на състави, както и прекомерното криминализиране. Би следвало de lege ferenda, да отпадне възможността за приложение на привилегировани състави при повторност на деянието. Необходимо е и цялостна преценка за обхвата на чл.78 а от НК и съразумението по НК, както и за прекомерното криминализиране, тогава когато то по-ефикасно се санкционира по административен ред. Според настоящото изследване не е нужно да се инкриминира поведение в специалната част на НК, което да се декриминализира с цитираната норма в общата част, тогава когато спокойно може да се санкционира по административен ред. Когато административната санкция не окаже желаното въздействие би следвало да се прибягва до наказателното право

Глава трета

Административнонаказателният процес и производство протичат по общи установени в ЗАНН правила, към които препращат норми, както от специалното законодателство, така и от НК. Откроени са типични особености. В същото време поради актуалността на проблема за т.н. въззивно и касационно производство е изяснена правната природа на наказателното постановление и на акта за установяване на административно нарушение. Очертани са проблеми при съдебното обжалване и са направени предложения de lege ferenda.

1.Досъдебна (извънсъдебна) фаза на административнонаказателното производство

Първата фаза е тази по установяване на нарушението и налагането на наказание и тя е задължителна. Тя се осъществява от органи на изпълнителната власт. Оспорването пред съд не е задължително.

2. Започване на производството

В този етап от производството се съставя специфичен констативен акт - акт за установяване на административно нарушение. В някои случаи съществуват законови изключения, а именно ако производството е прекратено от съда или от прокурора и е препратено на наказващия орган и др. Не се съставя акт за установяване на административно нарушение и когато специален закон предвижда това. Актът се довежда до знанието на нарушителя, с което се гарантира правото му на защита, в противен случай не може да породи

действие и въз основа на него да бъде издадено наказателно постановление. „Непредявяването (оттам неподписването на акта) блокира правото на защита на нарушителя, което е и сериозно основание за отмяна на наложеното наказание в един по-късен етап.''[27] „Основният процесуален акт - съставения акт, без да съдържа данни на нарушителя, е недопустим за производството, освен ако специален закон допуска това.''[28] Такъв специален закон, който допуска това е например ДОПК.

3.Саниране на нарушения на производствените правила

В производството по налагане на административно наказание наказващият орган може да санира допуснати нарушения на производствените правила. Така чл.52 ал.2) ЗАНН „ако се установи, че актът не е бил предявен на нарушителя наказващият орган го връща веднага на актосъставителя". Освен, че актът за установяване на административно нарушение следва да бъде предявен за подпис, наказателното постановление не може да бъде издадено в същия ден, тъй като по този начин се „прескача'' 3 дневния срок, в който лицето може да направи възражения, като по този начин отново се осуетява правото му на защита. Свързана с тази теза е и хипотезата на отвод. Кои лица могат да бъдат административнонаказващи органи е посочено в закона напр. пострадал, актосъставител или лице за чието безпристрастие могат да съществуват основателни съмнения. Непроизнасянето по възраженията на нарушителя няма да блокира действието на наказателното постановление, но то ще бъде издадено при неизяснена фактическа обстановка, поради което е възможно в последствие (в съдебна фаза) да се установят други обстоятелства и факти, които да правят постановлението неправилно.

4.Окончателно произнасяне на административнонаказващия орган

Наказателно постановление се издава и когато е допусната нередност стига да се установи по безспорен начин извършването на нарушението, самоличността и вината на нарушителя (чл.53, ал.2 ЗАНН). Преценката дали „допуснатата нередност'' се отразява на законовия статут на наказателното постановление се прави за всеки конкретен случай.

5.Правна природа на административния акт за установяване на административно нарушение

В теорията и практиката има спор дали е административен акт или своеобразен акт на администрацията. Съгласно чл. 21 АПК административния акт едностранно предизвиква юридическите промени към които е насочен и подлежи на обжалване пред административен съд, освен ако не е изключен от обхвата на съдебното обжалване и или подлежи на съдебно обжалване пред друг съд.Актът за установяване на административно нарушение обаче няма самостоятелно значение съгласно чл. 21 ал. 5 АПК, нито пък нормативно действие: „Не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване и изпълнение на индивидуални административни актове.''Само крайният, окончателният акт по едно административно производство, е административен акт. Този акт подлежи на съдебно оспорване. Актовете, които се издават в отделните етапи на производството, са междинни актове, които водят към издаването на

[27] Костов Димитър, Хрусанов Дончо Административен процес....с.315.

[28] Пак там, с.322.

административния акт. Те нямат самостоятелно правно значение и не се считат от закона за административни актове.[29]

Извод. Актът за установяване на административно нарушение е вътрешноведомствен акт, който е законово установена процесуална предпоставка за започване на административно производство, който няма самостоятелно значение, няма задължителен характер, не предизвиква пряко правни последици в правната сфера на адресата, не може да бъде приведен в изпълнение и следователно не е индивидуален административен акт поради изрична разпоредба на закона ал. 5 на чл. 21АПК. Той е насочен към издаване на наказателно постановление, което е целта на производството и неговия очакван резултат.

5.1.Функции на акта за установяване на административно нарушение

В теорията са посочени вече изчерпателно функциите на акта, а те са: установителна или констатираща - със съставянето му за първи път се обективира изявлението на актосъставителя за знание относно конкретно нарушение. Слага се начало на административнонаказателното производство, сезираща и обвинителна функция - той посочва едно лице като извършител на административно нарушение. „Поставя едно лице в положение на обвиняем за извършено административно нарушение.“[30] Процесуалната фигура на обвиняем се съдържа само в НПК като чл. 54-чл.73 НПК съдържат норми относно неговите права и задължения. Извън тези норми липсват други, които да я регламентират. Съгласно Българската Конституция чл.31 обвиняемият се предава задължително на съд. Нарушителят в никакъв случай не се предава задължително на съдебната власт. Обвиняем по българското право не може да бъде юридическо лице, защото то няма субективно отношение. В този смисъл и Решение №1 от 2012 г. по Конституционно дело №10/2011 г. за относимост на понятието наказателно обвинение към налагане на административно наказание глоба и приложимост на чл.6 ЕКЗПЧОС, а именно: всяко лице при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд. Европейският съд неоднократно се е произнасял в практиката си, че оспорването на административни наказания в съда е защита именно срещу такова „наказателно обвинение.“[31] Следователно именно с наказателното постановление се повдига обвинение.

5. 2.Доказателствена сила на акта за установяване на административнонарушение

По този повод има противоречие в практиката и в теорията. В старата теория на АУАНН е призната доказателствената стойност на АУАНН. Тя се основава на императивна законова разпоредба на чл. 358 НПК от 1952 г. Около 20 години по-късно в ППВС № 10 от 28.09.1973 г. се приема обратното.Съгласно чл.179 ГПК официалният документ е издаден от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форми и ред. Съгласно чл.93 т.5 НПК „официален документ“ е този, който е издаден по установения ред и форма от длъжностно лице в кръга на службата му или от представител на обществеността в кръга на службата му.

---

[29] Къндева Емилия, Канатова Веселина. Административно право и процес. Сборник обучителни материали. Да инвестираме в хората. БАН-ИПН, 2009, с.67-68.

[30] Стоев Симеон. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания С. Н И. 1975. с.123.

[31] Engel and others v.Netherlands, Ozturk v.Germany

Термините в нормативните актове, независимо дали са употребени в един, или в няколко различни нормативни акта, се използват с едно и също съдържание. Това решение дава нормата на чл.37, ал.1 и ал.2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, обн., ДВ, бр.39 от 21.05.1974 г., относно употребата на думи или изрази с утвърдено правно значение.

„Официалният документ съставлява доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия, т.е. ползва се със материална доказателствена сила.[32] От тук следва, че АУАН има формална доказателствена сила на всеки официален документ, защото е издаден от длъжностно лице в рамките на правомощията му. Това означава, че има доказателствена сила относно автора и относно датата на съставянето му. Има и материална доказателствена сила относно действия, извършени пред него и изявления, направени пред него. Може да възпроизвежда материална и формална доказателствена сила на други официални документи. В два случая следва да приемем, че безспорно административният акт за установяване на административно нарушение има доказателствена сила, а именно, когато:

-издаденото въз основа на него наказателно постановление влезе в сила, защото не е обжалвано

- издаденото въз основа на него наказателно постановление не подлежи на обжалване (последният случай е по-скоро изключение отколкото правило, заради общата клауза за оспорване на наказателните постановления).

Презумпцията за законност на действията на държавните органи е подчертавана изрично и от съда. В решение №10 на по к.д. № 6/2011 г. се изтъква следното: „добросъвестността на органите на власт, в т.ч и на органите на съдебната власт, трябва да се предполага. Законодателят в някои случаи е предвидил наличието на презумтивна доказателствена сила на акта и по силата на специалния административен закон, както това е по чл. 189 ал. 2 ЗДвП и по чл. 416 ал. 1 КТ. Съгласно чл. 416 ал. 1 КТ-нарушенията на трудовото законодателство се установяват с актове, съставени от държаните контролни органи. Редовно съставените актове по този закон имат доказателствена стойност до доказване на противното. Презумтивна доказателствената стойност имат само редовно съставените административни актове.

Изводът: АУАНН има материална и формална доказателствена сила като всеки официален документ, но тя винаги може да бъде преодоляна, чрез оборване на фактическите констатации в него. Наказателното постановление има само формална доказателствена сила.

5.3. Тежест на доказване

При доказване на административните нарушения, също както и при доказване на престъпления органът, който повдига обвинението трябва да представи всички доказателства от които да се установи, че „обвиняемия" е извършил престъплението или нарушението, за които се води производството,арг.чл. 103 НПК.

5.4.Изключения, законови презумпции, които пораждат тежест на доказване за извършителя

За лицето извършило нарушение освен пасивна позиция, съществува алтернативна възможност да установи неизбежна отбрана или крайна необходимост, в който случай деянието

[32]Събиране на доказателства в административното производство по ДОПК – презентация на екип на НАП Бюлетин на Асоциацията на прокурорите , 2009,№1 с.28 - 29

не е нарушение съгласно чл.8 ЗАНН[33]За да установи това обаче нарушителят трябва да представи доказателства. Да докаже, да установи, че съществува едно извънредно обстоятелство, изключващо неговата вина с в тежест на обвиненото лице. В хипотезата на чл. 8 ЗАНН тежестта на доказване относно наличните, изключващи отговорността му обстоятелства, лежи върху извършителя. Винаги, когато съществуването на едно извънредно обстоятелство обуславя изключение от определено установено правило за поведение тежестта на доказване пада върху нарушителя за установяване на наличието на това обстоятелство. Например - чл. 43, ал. 2 от ЗОП въвежда изключения от принципа за недопустимо изменение на договор за малка обществена поръчка. Това са подробно описаните в закона хипотези на възникнали непредвидени обстоятелства относно срок, доставка, изпълнение и т.н. „Непреодолима сила" са обстоятелства от извънреден характер, които възложителят при полагане на дължимата грижа не е могъл или не е бил длъжен да предвиди или предотврати.[34]

5.5.Презумпция за невиновност. Практика на Европейския съд за защита правата на човека по смисъла на ЕКЗПЧОС

Европейският съд приема, че подобна практика не противоречи на презумпцията за невиновност по смисъла на чл.6 (2) на ЕКЗПЧОС. Законовото презумиране на вина при наличие на определени факти, когато тежестта на доказване за невиновност пада върху обвиненото лице е в съответствие с чл.6 (2) стига тази презумпция да е в „определени разумни граници, като се взимат в предвид възможните последици и се гарантира правото на защита на обвиняемия."[35] В случая обвиняемият може да доказва наличието на такова форсмажорно или друго оневиняващо обстоятелство.

5.6.Законово установени презумпции, които пораждат тежест на доказване за нарушителя

Според ЗДвП електронен фиш, който замества наказателното постановление може да се издаде в отсъствие на нарушителя. В този случай се презумира, че собственикът е извършил деянието. В тежест на извършителят е да докаже, че или не е собственик на автомобила или, че друго лице е управлявало. Виж. чл. 189. Законови презумпции съществуват в КТ чл.416 ал1 КТ, както и Закона за отнемане на в полза на държавата на незаконно придобито от престъпна дейност имущество. Те пораждат тежест на доказване за нарушителя и не противоречат на презумпцията за невиновност.

6. Правна природа на наказателното постановление

В теорията и практиката съществуват поне две становища относно правната същност на наказателното постановление. Според едно становище, когато органите на изпълнителната власт издават наказателни постановления, те издават правораздавателни актове.[36] Според проф. Димитър Радев актовете за установяване на административни нарушения не са правораздавателни актове заради принципа за разделение на властите и ясния кръг от

---

[33] Решение № 138 от 20.10.2008г. по кнахд № 129/2008 г. на Административен съд – Габрово.

[34] Решение № 277/27.06.2008 г. постановено от Районен съд - Габрово по н.а.х.д. 341/2008 г. по описа на същия съд

[35] Simester and Sullivan's Criminal Law –p.60.

[36] Дерменджиев, Иван. Административно право с.562.

правомощия, с които всяка от тези власти е натоварен. Всеки орган трябва да съблюдава една функция и само тя да му е възложена[37]

Авторът оспорва правораздавателния характер на наказателното постановление от гледна точка на акад. Петко Стайнов, който очертава четири белега поради, които следва да се приеме, че при издаване на наказателно постановление е налице правораздаване.

Тези белези са :

- оспорване, спор
- сезиране
- елементарно, състезателно производство
- независимост на административно наказващият орган.

6.1. Правен Спор

Когато се развива досъдебното (извънсъдебното) административнонаказателно производство не се развива спор, а се реализира право на защита на нарушителя, а по-късно то може да се упражни и в съдебна фаза по смисъла на чл. 56 от Конституцията и възникне спор. Но и при пасивна позиция може да не бъде издадено наказателно постановление. Въз основа на това следва да се приеме, че административнонаказващият орган не решава правен спор, *а прави преценка за законосъобразност на акта за установяване на административно нарушение, той осъществява йерархичен контрол.* Административнонаказващият орган *е задължен да извърши проверка на преписката и без възражения.*

6.2. Наказателното постановление и понятието сезиране

Сезирането има няколко важни функции:

- обявяване на спора („външно изразяване" на спора), при което формулират позициите в спора;
- уведомяване за спора на съответния правораздавателен орган;
- задействане на правораздавателния орган за разглеждане и решаване на спора (органът не може да се самосезира);
- създаване на задължение на правораздавателния орган да се произнесе по спора
- сезирането създава процесуални права и задължения за страните по административноправния спор и ги превръща в страни на съдебно административно производство

Сезирането се прави от правни субекти, които имат правен интерес от решаване на спора[38].

Актосъставителят не обявява спор, защото такъв може да липсва, уведомява за започнало административнонаказателно производство, задейства административнонаказващия орган за разглеждане на преписката, не създава задължение да се произнесе, защото е в подчинена позиция, задължението произтича по силата на закона, има задължения, няма права по административнонаказателната преписка. Актосъставителят няма правен интерес да сезира административнонаказващия орган.

6.3. Сила на пресъдено нещо

---

[37] Радев, Димитър. Принципът за разделение на властите - по Stern Klaus Ibidem, Лик, 2002, с. 138.

[38] Къндева, Емилия. Административно Правосъдие, с.88-89.

Проф. Живко Сталев сочи, че „сила на пресъдено нещо" се състои в „задължение на страните спрямо държавата да преустановят правния спор"…. Със сила на пресъдено нещо се ползва всяко необжалваемо решение независимо от вида и от изхода на делото.[39]

Наказателното постановление поради своите специфики не поражда задължение за страните да преустановят правен спор. Само в три случая наказателното постановление има „формална законна сила",както посочва проф. Кънлева:

Така чл.64 ЗАНН регламентира ясно три хипотези на влизане в сила на (разбирай „формална законна сила") на административнонаказателните актове. Според тази разпоредба влизат в сила наказателни постановления, които:

а) не подлежат на обжалване

б) не са били обжалвани в законния срок;

в) са били обжалвани, но са били потвърдени или изменени от съда[40]

Следователно наказателните постановления в хипотезата на буква а) на чл.64 ЗАНН не съществуват поради това, че всички наказателни постановления подлежат на обжалване. В хипотезата на б. б) не са били обжалвани в законния срок придобиват „формална законна сила" по смисъла, изяснен по – горе.

В хипотезата на б. в) са били обжалвани, но са потвърдени или изменени от съда сила на пресъдено нещо придобива самото съдебно решение, с което съдът е потвърдил или изменил наказателното постановление. Нямат такава сила, когато са отменени, но решението на съда, с което е отменено наказателното постановление има сила на пресъдено нещо.

7.Наказателното постановление и Споразумението

В АПК е предвидена възможност за сключване на споразумение в чл.20, но то не обхваща случаите на административни нарушения, поради изтъкната специфика на наказателното постановление, още по-малко е възможно в съдебна фаза, така както е регламентирано в чл.178 АПК, тъй като първоинстанционният съд е районен съд наказателна колегия.[41]

В законодателството ни е регламентирана в чл. 415 г от КТ и в чл. 229а ЗМ за нарушенията по чл.233ал.1,ал.2,ал.3,чл.234 и чл.234а ЗМ, както и в ЗАДС и др. възможност за сключване на споразумение между извършителя на административно нарушение и актосъставителя като същото се одобрява посредством решение, след заплащане на съответната глоба и което има сила на влязло в сила наказателно постановление и не подлежи на обжалване.

De lege ferenda споразумението в административнонаказателното право следва да е приложимо за всички административни нарушение, освен тези за които законът изключва това.

8. Наказателно постановление при неизвестен извършител

Съгласно чл. 280 ДОПК административнонаказващият орган може да започне административнонаказателно производство и да издаде наказателно постановление срещу неизвестен извършител. Разпоредбите на чл. 20 от Закона за административните нарушения и наказания се прилагат съответно и когато нарушителят е неизвестен. В примера с чл. 280 ДОПК липсва субект на санкцията. Посочва се, че се прилага чл.20 ЗАНН, т.е. вещите предмет

---

[39] Пак там

[40] Кънлева Емилия. Административно Правосъдие с.94.

[41] По -подробно по проблемите на споразумението Сивков, Цветан. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс, Сиела, 2012.

на нарушението се отнемат в полза на държавата, това става само, ако принадлежат на нарушителя, който обаче трябва да е известен. От гледна точка на теорията за правораздавателния характер на наказателното постановление, правораздавателен акт, насочен срещу неизвестен извършител е нищожен, защото не може да бъде изпълнен. Наред с това давността на осн. чл.84 ЗАНН вр. чл 80 НПК се изчислява от момента на довършване на деянието арг. от чл.80 ал.3 НПК, а не от явяване на дееца, т.е. обезсмисля се прекратяването на това основание на административнонаказателната преписка.

9. Съдебна фаза. Оспорване на наказателните постановления и производство пред съд. Въззивно и касационно обжалване

Според чл.59-63 ЗАНН наказателните постановления подлежат на обжалване пред районния съд в седем дневен срок от връчване на наказателното постановление. Обжалването става чрез наказващия орган като в жалбата се посочват всички доказателства. Районният съд в състав от един съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени, да отмени наказателното постановление.

9.1.Основания за въззивно обжалване

Понастоящем основанията за оспорване на наказателно постановление не са изрично изброени в ЗАНН, т.е. те въобще липсват.

Според проф. Кино Лазаров[42]към основанията за оспорване на наказателни постановления следва да се приложат основанията за обжалване и протест на съдебни актове, постановени от първоинстанционните съдилища по наказателни дела на осн. чл.84 НПК, тъй като наказателното постановление е правораздавателен акт. Според настоящото изследване подобно „пренасяне" на основанията за обжалване е неудачно, тъй като наказателното постановление не е правораздавателен акт, нито от гледна точка на органа, който го издава, нито от гледна точка на характеристиките на постановлението, то има санкционен характер.

Според чл. 16 АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес като: предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове. Това той прави чрез искане в определените от АПК случаи за започване на производство пред съд (чл. 126 АПК). Съгласно НПК чл.318 прокурорът подава протест, когато намери, че постановената присъда е неправилна.

Съгласно ЗАНН чл.59 ал. 2 прокурорът, следователно протестира вид административен акт, защото наказателното постановление не е съдебен акт или според законодателната логика и АПК е административен акт и по-логично е да се оспорва на основанията, предвидени за оспорване на административни актове, а не на присъди.

Основанията за оспорване на административни актове са посочени в чл. 146 АПК. Така основанията за оспорване на наказателните постановления ще бъдат:

1. Липса на компетентност.

2. Неспазване на установената форма може да бъде основание за отмяна, тъй като реквизитите на наказателното постановление са точно посочени в закона. Ако неспазването на установената форма води до липса на волеизявление или на административнонаказващ субект, налице ще е основание за обявяване на нищожност на акта. Неспазването на установената

[42]Лазаров,Кино.Основания за отмяна или изменяване на наказателните постановления, Правна мисъл, 1996,№2.

форма на съставения акт за установяване на административно нарушение не е непременно основание за отмяна на наказателното постановление. Наказателното постановление се издава и когато е допусната нередовност в акта, стига да е установено по безспорен начин извършване на нарушението, самоличността на нарушителя и неговата вина.

3. Съществени нарушения на административнонаказателните производствени правила.

4. Противоречие с материалноправна норма-нарушение на материалноправна разпоредба.

5. Несъответствие с целта на закона може да бъде обикновено комбинирано с някое от горните нарушения.

6. Явна несправедливост на наложеното наказание.

7. Необоснован размер на присъдено обезщетение.[43]

Към несъответствие с целта на закона следва да прибавим, че превратното упражняване на власт, както е по-известно несъответствието с целта на закона е типично за административни актове основание, което е приложимо към наказателните постановления. Под съществени нарушения на производствените правила съгласно установената съдебна практика следва да се разбира нарушаването на разпоредбата на чл.36-46 и чл.52-58 ЗАНН, които установяват изцяло тези правила. Към тях следва да се имат предвид и правата, които нарушителят има на осн. чл. 84 ЗАНН вр. чл.21 НПК, чл. 55 НПК и др. т.е. да се запознае с преписката, да предоставя доказателства, право на преводач, ако не владее български и др.

10.Касационни основания за оспорване

Касационните основания са тези, предвидени в Наказателно -процесуалния кодекс и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс. Това е законодателно решение, което не е много ясно формулирано и налага тълкуване, а е и критикувано от специалистите в областта на административното право и процес.

Редакцията на чл. 63 ЗАНН е претърпяла пет изменения от 1969 г., когато е приет закона до днес. Първоначалния текст гласи, Народният съд разглежда делото по същество и се произнася с решение, което не подлежи на обжалване. С решението съдът може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление. Следващата поправка е от 1982 г., когато думите Народен съд се заменят с Районен съд. В този си вид законът предвижда една инстанция за обжалване на наказателните постановления. Съществува особен вид контрол на съдебните актове,когато страдат от съществени пороци - възобновяване на административнонаказателното производство и преглед по реда на надзора. С изменението от 1998 г. на чл.63 - Районният съд в състав само от съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление. Решението подлежи на касационно обжалване пред окръжния съд по реда на *Закона за Върховния административен съд*.(2) В предвидените от закона случаи съдът може да прекрати производството с определение, което не подлежи на обжалване. С приемането на тази норма се прави значителна реконструкция на закона като през 98 г., т.е. след близо 29 години прилагане на ЗАНН, се въвежда за първи път касационно обжалване. Значителна е и следната промяна: касационната жалба се подава от административнонаказващия орган или нарушителят. Със следващите две изменения на закона от 2007 г. и 2011 г. разглежданите проблеми се задълбочават. Това става, защото се привнася АПК като от 01.03.2007 г. административните съдилища започват да образуват касационни дела по жалби срещу решения на районния съд - наказателно отделение.

---

[43] Кънлева, Емилия. Административно правосъдие, с.386.

След като се въвежда касационно обжалване, законодателят предвижда, че решението на районният съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в **Наказателно - процесуалния кодекс и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.**

В този смисъл се очертават няколко проблема, а именно:подмяна на логиката за реда на обжалване местна, родова и функционална подсъдност;конституирането на АНО, който е бил решаващ орган като страна в касационното производство, когато протест следва да подаде прокурора.

Според чл.63 ЗСВ ал.3 административните съдилища разглеждат определените със закон административни дела като касационна инстанция. АПК обаче разпределя родовата подсъдност между административните съдилища и ВАС казуистично и там не са включени оспорвания на решения по наказателните постановления като вид правораздавателни актове. Според чл. 128 АПК не са подведомствени на административните съдилища решенията на районния съд, защото включва два вида актове: административни и съдебни, но постановени от административни съдилища. От друга страна НПК определя също подсъдността и подведомствеността на делата, които разглеждат наказателните отделения на съдилищата било то районни или окръжни, а именно чл. 35 ал.1 НПК посочва: на районния съд са подсъдни всички наказателни дела, освен подсъдните на окръжния съд.

10.1.Административнонаказващия орган като страна в съдебната фаза по касационно обжалване. Принципа reformatio in pejos

Един от най-важните принципи в наказателния процес е забраната „reformatio in pejos". Забраната означава, че не може да се влошава положението на тъжбоподателя при:

1.подаване на жалба само по негова инициатива

2.оправдан на въззивна инстанция може да бъде осъден само при следните предпоставки:

2.1 наличие на обвинение на първа инстанция

2.2. жалба от частен обвинител, частен тъжител

2.3 **протест на прокурор** (арг. от 336ал.1 НПК въззивно обжалване)

Административнонаказващият орган ***не е пострадал*** от административно нарушение и следователно не може да инициира касационното производство на това основание. В този случай прокурорът, единствено, може да пренесе спора в тази фаза на процеса, ако е отменено наказателното постановление като се конституира като страна и поддържа обвинението, след преценка че е нарушен закона.

11.Касационно обжалване в административно наказателното производство и чл. 78 а НК

Сравнение между реализиране на административнонаказателна отговорност по ЗАНН и освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание глоба по чл.78 а НК очертава и следващия проблем, който допълва изложените по -горе доводи.

Въвежда се касационно обжалване за административнонаказателни производства, каквото не съществува в НПК за престъпления, при които деецът се освобождава от наказателна отговорност с налагане на административно наказание глоба по чл. 78а НК във вр. с процедурата по чл. 375 – 380 НПК. В производството по НПК по чл.78а НК няма касационно обжалване. Това законодателно решение в първоначалния си вид е било предмет на проверка от страна на Конституционния съд. Съдът се е произнесъл относно това могат ли определена група дела да бъдат изключени от касационна проверка. С решение №16/1998 г. по к.д.№7/1998 г. е отхвърлено искането за установяване на противоконституционалността на параграф 20 ЗИД на НПК (отм.) в частта на чл.349,ал.2 и 3 НПК(отм.) във връзка с въвеждане на изключения от

триинстанционността на наказателния процес. В решението си Конституционният съд намира, че обсъжданото ограничение не противоречи на конституционните начала на наказателния процес и че доколкото в същото становище е направен довод, основан на разпоредби от Международния пакт за гражданските и политическите права, без до Конституционния съд да е отправено искане по чл.149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, е отбелязано, че правото на всяко лице, признато от съда за виновно в извършването на престъпление, да обжалва пред висшестоящ съд (чл. 14, т. 5 от пакта), *означава право на едно обжалване и не включва право на триинстанционно разглеждане на делото*. Именно в този смисъл е и практиката на Европейския съд по правата на човека по приложението на сходния текст на чл. 2 от Протокол № 7 от 1984 г. към Европейската конвенция по правата на човека. На последно място, трябва да се отбележи, че законодателят е предвидил и коректив по отношение на присъди и решения, непроверени по касационен ред, като е създал ново основание за възобновяване (чл. 362, ал. 1, т. 5 НПК).По тези съображения Конституционният съд намира, че и ал. 3 на чл. 349 НПК не противоречи на Конституцията и че искането подлежи на отхвърляне изцяло.

В заключение:

De lege ferenda би следвало да се промени родовата подсъдност и да не се допуска касационно обжалване само по жалба на административнонаказващия орган, след като той е действал като решаващ преписката орган. При произнасянето на административния орган позицията му спрямо гражданите е на власт и подчинение. За административнонаказващия орган не може да има несъгласие с постановеното от самия него решение. Касационното обжалване следва да бъде ограничено и да се задвижва по предложение на прокуратурата, а не по инициатива на държавен орган с властови ресурс, след като решението за налагане на наказание е било отменено от съда.

Глава четвърта

Главата е посветена на специфики на особените административнонаказателни производства. Установява се чрез съпоставка на принципните положения, изяснени в предходните глави, че съществуват производства, спрямо които препращането към ЗАНН е неудачно. В същото време се открояват от производствата, които съдържат необходимите характеристики за препращане към ЗАНН.

1.Видове производства

В последните две десетилетия възникна един нов вид административнонаказателни производства. Тези производства се различават по органа, който установява нарушението. Създадоха се комисии, които ги реализират Тези комисии са органи на изпълнителната власт. Те са юридически лица ex lege, които се разграничават от другите изпълнителни органи по това, че не се подчиняват на съответния ресорен министър, за разлика от агенциите и държавните комисии (ЗА), а се отчитат на Народното събрание. Те имат правораздавателна и нормотворческа, контролна, а в някои случаи и специална компетентност.[44]Разглежданите

[44] По подробно Николов Николай Обща характеристика на комисиите, създадени със закон , Съвременно право, №4/2008,с.41 и сл.

производства имат обща черта, а именно административните нарушения нямат криминален характер.

2.Административнонаказателни производства при които административното нарушение няма криминален характер. Кумулативно прилагане на ЗАНН и АПК. Решение на комисия като особена юрисдикция

2.1.Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

Конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Решението, с което се установява конфликт на интереси, може да се оспори от заинтересованото лице пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс. В едномесечен срок от влизане в сила на решението, с което е установен конфликт на интереси, председателят на комисията издава наказателно постановление за налагане на административно наказание по чл. 35 и 37 и се произнася по чл. 33, ал. 2 и 3 ЗУПКФ. В тези случаи не се съставя акт за установяване на административно нарушение. Наказателното постановление се обжалва по реда на ЗАНН (чл. 30 ЗУПКИ). Нелогично е решение на административен съд, с което се потвърждава решението на комисията да служи за издаване на наказателно постановление, което на свой ред да подлежи на оспорване пред районен съд - наказателно отделение. De lege ferenda би следвало решението на Комисията за установяване на конфликт на интереси и налагане на наказание да подлежи на оспорване само пред административен съд, без да може да бъде оспорвано пред районен съд наказателно отделение.

2.2.Закона за защита от дискриминация

Комисията за защита от дискриминация е независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация. Административното нарушение, регламентирано в този закон е следното: забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Съответно всяка дискриминация е административно нарушение, което се санкционира от предвидения в този закон ред.

В разглежданото производство актовете за установяване на нарушенията се съставят от определени от председателя на комисията членове на комисията. Наказанията се налагат с решение на комисията за защита от дискриминация, които могат да се обжалват по реда на ***Административнопроцесуалния кодекс***. Нормата за неуредените въпроси да се прилага ЗАНН създава неяснота. Тук отново се констатира липса на необходимост за препращане към ЗАНН. De lege ferenda производството следва да протича по АПК.

2.3.Закон за защита на конкуренцията

Следващото производство, което започва с решение на специална юрисдикция е по Закона за защита на конкуренцията. Комисията за защита на конкуренцията, е юридическо лице със седалище София. В компетентността на комисията е и да установява нарушения по този закон, както и по чл. 81 и 82 от Договора за създаване на Европейската общност и налага предвидените от закона санкции.Това производство няма характеристиките на производство по ЗАНН. Комисията има за цел да предотврати поведение, представляващо нелоялна конкуренция и контролира цялостната дейност на субектите в тази посока.Така, тя издава предвидените в закона разрешения, предлага на компетентните държавни органи и органи на местното самоуправление да отменят или изменят издадени от тях административни актове,

които водят или могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията; налага временни мерки в предвидените в закона случаи; (чл.8,т.5,т.6,т.7). Категорично е посочено, че решенията на комисията за защита на конкуренцията се обжалват пред Административен съд по реда на АПК.

2.4.Закон за енергетиката

Регулирането на дейностите в енергетиката и във водоснабдяването и канализацията се осъществява от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, наричана по-нататък „комисията". Тя обаче за разлика от горните случаи е част от определена административна система и е подчинена на министъра на икономиката и енергетиката и е държавна комисия по смисъла на ЗА.

Правомощията на комисията са изключително широки и включват от приемането на подзаконови нормативни актове, издаване и отнемане на лицензии, регулиране на цените и други до налагане на санкции за неизпълнение на задълженията по закона за енергетиката. Нарушенията по този закон обаче не се установяват от комисията. Лицата, които извършват проверки и съставят актове за установяване на извършено нарушение, се определят със заповед на министъра на икономиката, енергетиката и туризма или на председателя на комисията съобразно компетентността им по този закон. (чл.78 ЗЕ) Наказателните постановления по чл. 205, 206, 207, 207а, 207б, 208, 210, 213а, 215, 216, 217, 219, 222, 223, 224, 224а, 224б, 224в, се издават от председателя на комисията или от упълномощено от комисията длъжностно лице.

Наказателните постановления по чл. 208, 211, 212а,213,214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, и 224 се издават от министъра на икономиката, енергетиката и туризма или от упълномощено от него длъжностно лице. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват при условията и по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

2.5 Закон за защита на потребителите. Административнонаказателни производства, при които налагането на санкция води до принудителна административна мярка. Субсидиарно приложение на АПК

Съгласно закона за защита на потребителите се урежда специална комисия. Комисията за защита на потребителите е юридическо лице на бюджетна издръжка, със седалище София. Тя е колегиален орган към министъра на икономиката, енергетиката и туризма с регионални звена на територията на страната. Комисията за защита на потребителите: приема годишна план-програма и периодични планове за извършване на контролна дейност; осъществява контрол върху нелоялните търговски практики; предявява искове за колективна защита на потребителите; изготвя насоки и препоръки във връзка с конкретни неравноправни клаузи в договорите; осъществява контрол за безопасност на стоките и услугите в съответствие с изискванията на този закон. Председателят на Комисията за защита на потребителите наред с другите си правомощия издава индивидуални административни актове, *наказателни постановления* и налага принудителни административни мерки и оправомощава длъжностни лица за издаването на наказателни постановления в предвидените в нормативни актове случаи. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Според § 1. от допълнителните разпоредби при противоречие на разпоредби на два закона се прилагат тези, ***които осигуряват по-висока степен на защита на потребителите***. Разпоредбата няма практически смисъл и противоречи на ЗНА чл. 10. (1) Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен и обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден

нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.

В случаите на санкционирано с влязло в сила наказателно постановление, нарушение по този закон, контролният орган предлага на органа, издал лицензa и/или разрешителното за упражняване на дейност, неговото отнемане. Отнемането на разрешения и лицензии е принудителна административна мярка, която се контролира по реда на АПК. Производството обаче протича по реда на ЗАНН.

3.Административнонаказателни производства с криминален характер

3.1.Закон за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия.

Законът урежда мерките за опазване на обществения ред, както и мерките срещу противообществени прояви, извършени при провеждането на спортни мероприятия.

Особености на разглежданият закон, които го различават от ЗАНН са:

- въвежда се наказание безвъзмезден труд в полза на обществото за извършено административно нарушение. Подобно наказание не съществува в ЗАНН поради логиката на закона
- задържане в структурите на МВР – също е непредвидено в ЗАНН наказание. Според проф. Зиновиева това е ПАМ[45]
- предвижда изпращане на преписката от съда на прокуратурата, в случай че прецени, че деянието не е нарушение, а престъпление
- решението на съда е окончателно и не подлежи на обжалване

В конкретния закон е предвидено, че нарушителят *може да откаже* да изтърпи наложеното наказание безвъзмезден труд в полза на обществото, за което се съставя протокол. Кметът на общината уведомява съответния районен съдия за отказа и наказанието се заменя в закрито заседание с *глоба* в размер, предвиден в закона. От изложеното по-горе следва, че при разглеждане на делото в съдебна фаза нарушителят следва *изрично да изрази съгласие* да изтърпи наказанието безвъзмезден труд в полза на обществото. В противен случай решението ще бъде постановено в нарушение на международни договори, които се ползват с предимство пред вътрешното законодателство и на това основание, в противоречие със закона. Наложеното наказание не се смята за осъждане и не се вписва в бюрата за съдимост.-чл.34.

3.2.Указ за борба с дребното хулиганство

Дребно хулиганство по израза на закона е непристойна проява, изразена в употреба на ругатни, псувни или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскърбително отношение и държане към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушава обществения ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по чл. 325 от Наказателния кодекс. За констатирана проява на дребно хулиганство органите на Министерството на вътрешните работи, кметовете, съответно заместник-кметовете, съставят акт. Въз основа на съставения акт се извършва следното:

а) преписката се внася за решаване от районния съдия, за което уведомява прокурор или съответното длъжностно лице прекратява преписката, когато не са налице условията за налагане на административно наказание или на мярка за обществено въздействие. Районният съдия еднолично в открито съдебно заседание разглежда внесената от органите на Министерството на вътрешните работи преписка веднага или не по-късно от 24 часа от постъпването ѝ. Въз основа на събраните доказателства районният съдия съгласно с чл. 1 от

[45] Зиновиева, Дарина. Цит.съчинения с. 85.

този указ постановява решение, с което: а) налага съответно административно наказание; б) прекратява преписката, като я изпраща на съответната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, или в) оправдава лицето. Когато при разглеждането на преписката *се установят признаци на извършено престъпление, материалите се изпращат на съответния прокурор*. С постановяване на решението по чл. 6, ал. 1, буква "а" съдът насрочва делото пред съответния окръжен съд в срок до три дни в случай на обжалване, за което незабавно се уведомяват наказаният и съответният прокурор. Решението по чл. 6, ал. 1, буква "а" подлежи на обжалване в срок до 24 часа от постановяването му пред съответния окръжен съд на касационните основания, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Окръжният съд в състав от трима съдии разглежда делото в деня на постъпването му и се произнася с мотивирано решение, което е окончателно. Наложеното административно наказание не се счита за осъждане и не се вписва в бюрата за съдимост.

В двата закона е било предвидено, че решението на съда не подлежи на обжалване като в последния случай нормата е обявена за противоконституционна. С решение № 3 от 4 май 2011 г. по конституционно дело №19 от 2010 г. Конституционният съд обяви, че налагането на административно наказание не изключва възможността да е повдигнато наказателно обвинение като предвиди изрично обжалване на решението на районния съд пред Окръжния съд по реда на НПК. **4.Административнонаказателни производства по реда на ЗАНН, чиито състави са включени в Наказателния кодекс**

Наказателният кодекс не съдържа в общата си част дефиниция за административно нарушение. По принцип разликата административно нарушение и престъпление е обособена в теорията и практиката, като основно се акцентира в степента на обществената опасност. Въпреки това състави на административни нарушения се съдържат в НК и макар, че не са дефинирани в него изрично като такива, те са декриминализирани чрез процесуални норми и са административни нарушения по смисъла на ЗАНН. Такава голяма група административнонаказателни производства, които се развиват при и по повод на извършени административни нарушения по реда на ЗАНН, но чиито състави са предвидени в НК е уредена в чл.424 НК. Според него за деянията, посочени там, а именно чл.135, ал.5, чл.218 б, чл. 225 б, ал.3, чл.231, ал.2, чл.232, ал.3, чл. 242, ал.6, чл.352а, ал.5 и чл.353, ал.4 се прилагат разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания. Нормата на чл.424 НК всъщност е процесуална и урежда реда за реализиране на административнонаказателната отговорност. На практика, чрез процесуалната норма на чл.424 НК тези деяния, които са описани в специалната част на кодекса като престъпления, се трансформират в административни нарушения предвид реда за санкционирането им и предвидените наказания.

4.1. Административнонаказателно производство по чл.218 б НК

Следващата голяма група административнонаказателни производства, които са уредени в НК са предвидени в чл.218б НК. Административнонаказателно производство се провежда за маловажни случаи на кражба чл.194 НК по основния състав, за квалифицирана кражба по чл. 195 ал.1, по т.2 и т.6,т.е. когато вещта не е под постоянен надзор или е извършена от длъжностно лице, което се е възползвало от длъжността си, присвояване чл.206 НК, несъобщаване за намерена вещ по чл. 207 НК и вещно укривателство, свързани с тях, когато стойността на вещите е до размера на две минимални работни заплати. С други думи законодателят е разграничил престъплението от административното нарушение на база на стойностен критерий. Освен това, за да се приложи административнонаказателната отговорност с налагане на глоба следва:

1.деецът да не е осъждан за такова престъпление 2. ако му е налагано административно наказание, да е изтекла една година от изтърпяването му

3. предметът на деянието да не е оръжие, боеприпаси за огнестрелно оръжие, взривни, отровни или наркотични вещества, пиротехнически изделия, бойна и друга специална техника 4. да е извършено едно деяние, тъй като ако деянията са повече от две, в този случай общата им стойност не може да надвишава 150 лв.

Административното наказание глоба по чл. 218 б се налага с наказателно постановление от кмета, въз основа на материали, изпратени му от прокурора, или на акт от администрацията на предприятието, на учреждението или от контролните органи. Когато нарушението е констатирано от органите на Министерството на вътрешните работи, наказателното постановление се издава от министъра на вътрешните работи или от упълномощено от него лице. На практика това са началниците на РУП, в чийто район е извършено деянието. Констатирането на административното нарушение най-често става от органите на полицията. След като се състави акт за административно нарушение се уведомява прокуратурата, която прави преценка дали деянието е действително административно нарушение, въз основа на предвидените в Наказателния кодекс критерии. Прокурорът може да върне преписката с указание да се издаде наказателно постановление, за което следва да бъде уведомен. Прокурорът може обаче и да прекрати преписката, ако деянието е толкова маловажно, че не е оправдано дори налагането на глоба. Нормата създаде през последните години практика на бързо санкциониране за множество дребни кражби.

4.2. *Опит към административно нарушение по смисъла на чл.9 ЗАНН.*

Съгласно чл.9 ал.2 б. б) ЗАНН опитът към административно нарушение не се наказва, освен по чл.218 б, ал.1 НК. Съставът на чл. 218 б НК е възможен само, ако вещта е възстановена или заместена. В тази хипотеза не е възможен опит. Етимологията на думите възстановен, заместен указва на това, че вещта е преминала от фактическата власт на титуляра на правото на собственост към фактическата власт на правонарушителя. След един определен период от време тази вещ е върната /периодът може да е кратък, но следва да е отчетлив/. „Връщане или заместване е възможно само **при довършено престъпление.** При опит за кражба няма какво да се връща или замества и тогава привилегированите състави не могат да се прилагат./Р811-73-II/.[46]В заключение кражбата е резултатно престъпление, опитът за кражба не е включен в хипотезата на чл. 218 б НК, поради невъзможност да покрие елементите на състава. Като приема, че опита към кражба по чл.218 б НК е наказуемо административно нарушение, законодателят приема в ЗАНН една грешна формулировка, невъзможна да се случи на практика, защото връщането на вещта е condition sine qua non за налагане на административно наказание, а не стойността или изключително само стойността на вещта. Предвид изложеното считаме, че нормата на чл.9 ал. 2 б. б) ЗАНН противоречи на наказателноправната теория и практика и de lege ferenda следва да отпадне при евентуална редакция на закона.

5.Административнонаказателно производство за налагане на имуществени санкции спрямо юридически лица по смисъла на чл.83а-чл.83е ЗАНН

Административнонаказателното производство за реализиране на административнонаказателни санкции спрямо юридически лица по смисъла на чл.83а - чл.83е ЗАНН е едно особено административно производство. В него се реализира административнонаказателна отговорност по отношение на юридическо лице,което се е

[46] Стойнов, Александър. Наказателно право. Престъпления против собствеността, Сиела, 1997, с. 40-41.

обогатило или би се обогатило от престъпления, които са изброени казуистично в чл.83а ЗАНН. Това са тежки умишлени престъпления като тероризъм, компютърни престъпления, изнудване, вещно укривателство, подкуп и др. Всички престъпления, когато са извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група.

Субект на деянието може да бъде:

1.лице, овластено да формира волята на юридическото лице 2.лице, представляващо юридическото лице 3. лице, избрано в контролен или надзорен орган на юридическото лице 4. работник или служител, на който юридическото лице е възложило определена работа, когато престъплението е извършено при или по повод изпълнението на тази работа. Производството се образува след внасяне на обвинителен акт от прокурора. За да бъде постановено решение с налагане на имуществена санкция се изисква обаче влязла в сила осъдителна присъда, като съдът преценява дали юридическото лице е получило неправомерна облага; има ли връзка между престъпното деяние и юридическото лице, има ли връзка между престъпното деяние и облагата за юридическото лице, какъв е размерът на облагата, ако е имуществена. Наказанието е имуществена санкция до 1 000 000 лв., но не по-малко от равностойността на облагата, когато тя е имуществена, а когато облагата няма имуществен характер или размерът й не може да се установи, санкцията е от 5000 до 100 000 лв.

Имуществената санкция се налага на юридическото лице, независимо от наказателната отговорност на извършителя на престъпното деяние и производството може да започне и когато наказателно производство не може да се образува или образуваното е прекратено при следните хипотези:

а) деецът не носи наказателна отговорност поради амнистия

б) наказателната отговорност е изтекла поради изтичане на предвидената в закона давност

в) деецът е починал

г) след извършване на деянието деецът е изпаднал в продължително разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта.

Предложението на Окръжния прокурор до Административния съд съдържа описание на престъплението, обстоятелствата при които е извършено и наличието на причинна връзка между престъплението, извършено от физическо лице и облагата, реализирана от юридическото лице и размера на тази облага. Сред другите реквизити са индивидуализиращи данни за юридическото лице, данни за обвиняемите или осъдените. По реда на ГПК могат да се наложат обезпечителни мерки. Съдът се произнася с решение за налагане на имуществена санкция след влизане на осъдителна присъда или решение по чл.124,ал.5 ГПК при установяване на горепосочените обстоятелства. Срещу решението може да се подаде въззивна жалба пред съответния въззивен съд. Въззивният съд разглежда жалбата по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Решението на въззивния съд е окончателно.

Заключение:

В българското законодателство съществуват множество административнонаказателни производства, които представляват особености и които са изключение от принципите, залегнали в ЗАНН за развитие на административнонаказателното производство, а именно:

- административнонаказателни производства, които са уредени в специални закони и които протичат с приложение на ЗАНН и АПК
- административнонаказателни производства, които протичат по АПК
- административнонаказателни производства по чл.83а- 83е ЗАНН, както и такива с репресивен характер , но при наличие на гражданска конфискация по ЗОПДИПД

- административнонаказателни производства, чиито състави са уредени в НК, но препращат към ЗАНН

Глава пета

В тази глава целта е да се направи най-общ преглед на административнонаказателните системи на няколко европейски държави като възможна база за съпоставка при решаване на някои законодателни проблеми у нас.[47] 1.Белгия

1.1.Понятие за административно нарушение

В Белгия няма административнонаказателен кодекс по смисъла на ЗАНН у нас. Административнонаказателни разпоредби съществуват в различни закони, регламентиращи различни по вид материи и важат само за закона, в който те се съдържат. В белгийското право се различават административни санкции и споразумения „transactions administrative"(административни сделки). Вторите не са санкции в стриктния смисъл на думата, а представляват възможност за лицето извършило нарушение да заплати определена сума с която да „обезвреди" извършеното нарушение, да обезщети нанесени вреди и да приключи административнонаказателното производство. В този случай нарушителят може да не се съгласи с направеното предложение. Ако това се случи преписката се предава било на граждански съд, който да присъди обезщетение, било на прокурора. Думата идва от глагола „transiger" и означава възможност за договаряне, за отстъпка. (от френски - помирявам се, споглаждам се с взаимни отстъпки). Съществува следователно по-скоро споразумение с администрацията, при което, ако нарушителят заплати няма да бъде предаден на съд, но това не винаги е така. Ако се спазва стриктно разликата между административна санкция и административната глоба под формата на споразумение, която погасява възможността за наказателно преследване, то всъщност административни санкции (в стриктния смисъл на думата) се налагат по белгийското право само за някои нарушения на социални закони и данъчното законодателство.

2.Германия „Ordnungswidrigkeiten"

2.1.Понятие за административно нарушение

От 1952 г. съществува ясно разграничение между наказателно право и административно наказателно право sensu stricto. Първият закон за административните нарушения и наказания „Ordnungswidrigkeiten"е създаден през 1952 г. Той наподобява НК и НПК на Германия, но се различава в досъдебната фаза и в сериозността на налаганите наказания. Има огромно практическо приложение, например почти всички нарушения на правилата за движение по пътищата са Ordnungswidrigkeiten. Този кодекс всъщност позволява на административните агенции да се справят самостоятелно с не толкова тежки нарушения, докато дава на гражданите сравнително сериозни гаранции срещу произвол. Най-общо казано наказанията са по-леки, процесът е по-бърз.

---

[47] The system of administrative and penal sanctions in the member states of European communities Commission of the European communities –Institute of Advanced Legal Studies –London , 94

Първата фаза е административно разследване, което трябва да доведе администрацията до решение дали да бъде наложена глоба или не. Втората фраза е съдебно обжалване. Двете фази не са свързани в смисъл, че съдът не е обвързан с решението на администрацията и може да събира и проверява всички факти, посочени от страните. Целта на съда не е да оценява правилността на административното наказание, а сам да вземе решение относно отговорността на обвиняемия. Следователно съдът не е обвързан по никакъв начин с административното решение. Може да прекрати случая, да оправдае обвиняемия. *Най – важното може да го осъди за криминално престъпление*, ако се съберат доказателства, което не съществува по нашето право. Така не е съвсем без риск за гражданите да обжалват наказанието, ако не са сигурни в своята защита, тъй като изходът от делото може да е по-тежък отколкото от административното производство. Съдържат се и мотиви – кратки.

Обжалване срещу съдебното решение. Прокурорът и обвиняемият имат право на обжалване в апелативния съд. Това право обаче е ограничено в няколко аспекта. Не води до процес de novo, а само за преразглеждане на делото за процедурни нарушения или за приложимия закон. Не се събират доказателства. Освен това не се обжалват решения на стойност по-малка от посочена в закона сума. *На обжалване и протест имат право само прокурорът и обвиняемия.*

3. Великобритания

3.1.Понятие за административно нарушение

Английското право квалифицира правонарушенията според съда, който е компетентен да ги разглежда. Първата група са тежки престъпления, подсъдни при наличие на обвинителен акт (triable on indictement). Те са най-сериозно наказуемата група престъпления, например убийство, изнасилване, грабеж, палеж и квалифицирани случаи на проникване с взлом, кражба и др. Втората група могат да бъдат престъпления (правонарушения), които се разглеждат от съда по общия ред (с обвинителен акт) или по кратката процедура. От англ. summarily буквално накратко, незабавно (triable either way on indictement and triable summarily). Те са по-широк кръг, например кражба, измама, подправка, имитация на стоки и продукти. Третата група са само по съкратена процедура - triable summarily - такива са нарушения, свързани със безопасност на продуктите, безопасност на труда и безопасност на движението (еквивалент на административните нарушения). Различават се освен по процедурата за тяхното разглеждане и по вида съдилища, които ги разглеждат - първата категория са подсъдни на Crown Court, втората категория се разглеждат от Crown Court и Magistrate's court, последната се разглежда от Magistrate's court. Делата за нарушения се разглеждат като криминални дела. През 2008 г. влиза в сила закон, който за първи път урегулира административнонаказателната материя - Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008. За деяния, които могат да бъдат определени като правонарушения, изцяло от компетентността на местните власти, т.е. административни нарушения английското законодателство предвижда налагането на граждански глоби във фиксиран размер. В англосаксонското право, също както и в някои континентални правни системи, въпреки това обаче налагането на административно наказание глоба не изключва наказателно преследване, когато лицето: а) откаже да заплати глобата; б) депозира жалба. В случай на обжалване нарушителят може да се окаже в по-неблагоприятна позиция, тъй като принципът non bis in idem и reformation in pejos, се прилага за равни по ранг правораздавателни актове-например съдебно решение и съдебно решение. От друга страна самото естество на санкцията, а именно - гражданска я вади от контекста на криминалното наказване. Когато се констатира от местните власти нарушение, което не е значимо до степен, че да оправдава воденето на наказателен процес (макар че всички нарушения могат да се преследват и по наказателен ред) компетентният наказващ орган може да „предложи" на нарушителя заплащането на глоба. Това предложение информира правонарушителя за решението на

властите по отношение на деянието. В него се предлага въпросът с отговорността по повод на правонарушението да бъде приключен със заплащането на определена сума. Акцентът пада върху възможността да се постигне съгласие между страните за най-бързо решаване на въпроса като наказващият орган, според редакцията на закона информира за започната процедура. Предложението е въпросът с отговорността на лицето да бъде приключен (решен), посредством заплащането на определена сума. Ако нарушителят не е съгласен, може да оспори предложението и да изложи възражения. Тези възражения трябва да представляват „защитната версия" или тези факти, които в случай на съдебен процес биха довели до оправдателна присъда, например: неизбежна отбрана, крайна необходимост. Административнонаказващият орган може да не наложи глоба, ако прецени, че в случай на съдебен процес, нарушителят няма да бъде осъден. Административното наказание в случая се явява по-леката, по-добрата за дееца алтернатива на санкциониране на деянието, което по принцип е криминално. Когато административно-наказващият орган реши да наложи санкция изготвя окончателно решение, адресирано до нарушителя. В окончателното уведомление „final notice" се посочва правното основание за налагане на наказанието, обстоятелствата въз основа на които се налага санкцията, сумата, която следва да бъде заплатена. С решението си административнонаказващият орган може да наложи и други мерки, след като се убеди, че деянието категорично е доказано (извън разумното съмнение). В случай на заплащане на глобата отпада възможността за наказателно преследване и налагане на санкции за същото деяние. В част 3, секция 44 на разглеждания закон е посочена гаранция, възпрепятстваща наказателното преследване, а именно изрично е посочено, че лице, което заплати дължимата глоба или извърши необходимите действия, предписани от административния орган не може да бъде субект на наказателно преследване. Обратно в случай обаче, че глобата не бъде заплатена или лицето не предприеме предписаните от органите действия то е субект на наказателно преследване по силата на закона.

4.Италия

4.1.Понятие за административно нарушение

До края на 60 те години значението на понятието административно нарушение и наказание е незначително. В по-голямата си част противоправните деяния са престъпления. През 60-те и 70-те г. в резултат на законодателни реформи започва процес на декриминализиране на множество деяния, разглеждани като престъпни. Това се дължи от една страна на желанието да се избегне претоварването на съдилищата с дела за деяния, които не са с голяма вредност и опасност, а от друга с желанието наказателното право да се прилага само по отношение на престъпления, които засягат изключителни и значими обществени интереси, според разпространената концепция такива, които защитават Конституционно установени интереси. Приети са два закона: Закон № 317 от 3 март 1967 и № 706 от 24 ноември 1975. Първият декриминализира нарушения, свързани с движение по пътищата, а втория засяга по-голям кръг от правонарушения и покрива почти всички деяния, които се наказват с глоба. Чрез тях се променя естеството на наказанието, което става административно. Прилагат се в голяма степен правилата, които важат за наказателното право. Със закон 689/1981 се създава паралелна и алтернативна на наказателното право система като се дефинират два вида административни санкции наказателни и възстановителни. Според този закон разпоредбите му се прилагат по отношение на „всички правонарушения", спрямо които има административно наказание, което се състои в налагането на „глоба". Това важи както по отношение на декриминализираните деяния, така и по отношение на тези, които са били административни нарушения по начало.

Прилагат се освен ако няма разпоредба в обратен смисъл. В този смисъл не се разглеждат по този нов ред наказанията наложени от кмета, по повод на нарушения, свързани с градоустройството, в който случай, споровете се разрешават от административен съд /Закон 10/1977/. Изключени са и дисциплинарните наказания и тези по повод на финансовия режим. Последните са предоставени като правомощия на администрацията и се разглеждат по различен административен ред. Административната фаза приключва с налагане на наказанието или прекратяване на преписката, в случаите, когато вменените факти не са доказани. Констатациите на административнонаказващия орган трябва да имат за цел да установят по един категоричен начин извършеното деяние от обективна и субективна страна. В случай на обжалване пред първоинстанционния съд, ако прецени /съдът/, че няма достатъчно валидни доказателства, приема възраженията на нарушителя, следователно тежестта на доказване тежи върху административнонаказващия орган, вкл. в административната фаза. След като се е убедил във факта на извършеното нарушение, административно-наказващия орган налага имуществената санкция или глоба, както и допълнителните факултативни санкции и тези които са акцесорни, но задължителни санкции, там където законът предвижда това.

Съдебно обжалване. Обжалването по съдебен ред е конституционно гарантирано по отношение на наложени административни санкции съобразно с разпоредбите на чл. 24 и чл.113 от Конституцията. Въпросите, свързани със субективното право на лицето, засегнато от административната мярка и наличието на правен интерес за определяне на спора между административен и „общ съдия" е бил спорен дълго време, но понастоящем законът изрично посочва, в кои случаи пред кой съдия се извършва оспорването за всеки конкретен случай. Обжалването може да се извърши пред административен съд/ например по въпроси, свързани с конкуренцията, свободния пазар, градоустройство и т.н./ или пред „общ" съд. В случай, че санкцията е с възстановителен характер и защитава конкретен обществен интерес, компетентен е административен съд, в останалите случаи „обикновен" съдия /pretore./ Съдът проверява изцяло постановеното административно решение. Съдията може да отмени изцяло или отчасти наказателното постановление или да измени размера на наказанието. Проверяват се доказателствата, тежестта на доказване е върху администрацията. Решението на първоинстанционния съд подлежи на касационно обжалване. В този случай се прилагат правилата на Наказателно Процесуалния кодекс.

Заключението е изведено в предходната глава, преди сравнителния анализ, в което са обобщени резултатите от изследването.

ПУБЛИКАЦИИ НА АВТОРА ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Особености на административно - наказателните производства; Сборник „Правната наука традиции и актуалност", Университетско издателство „ Паисий Хилендарски", 2012 г.
2. Административнонаказателна отговорност по НК и специалното законодателство- Научни трудове на Института на държавата и правото, том VII, БАН, 2012 г.
3. История на административно- наказателното правосъдие от Освобождението до днес. Поява на понятието административно нарушение и наказание. - Научни трудове на Института на държавата и правото, том VI, БАН,2011 г
4. Административно- наказателна и наказателна отговорност за вреди, причинени от животни. – сп. Правна мисъл, кн.4/2009 г.