

## СТАТИИ / ARTICLES

### ЗА ПРАВНАТА ПРИРОДА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

проф. д-р Дончо Хрусанов

### ABOUT THE LEGAL NATURE OF PENALTY DECREE

Doncho Hrusanov

**Abstract:** This short article offer the understanding that the activity of enforcement of administrative penalties is justice as it represents the resolution of the dispute and that the penal decree imposing a penalty for an administrative offense committed is a judicial act.

**Key words:** penalty decree, justice, dispute

Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е приет през 1969 г.<sup>1</sup> и до днес, със съответните изменения и допълнения, обслужва успешно административнонаказателната дейност на различни органи в Република България, контрола върху нея и изпълнението на наложените административни наказания. Предполага се, че поне основните разрешения на закона са отдавна познати, анализирани и трайно влезли в съдебната практика. В последните години обаче както в теорията, така и в съдебната практика отново се поставя въпросът за правната природа на акта, с който се налага административното наказание – наказателното постановление. Той не се разбира еднозначно и това като че ли води до разколебаване на отдавна утвърдени становища на редица авторитетни наши теоретици, води и до различия в съдебната практика.

Следващото изложение има за цел да изясни правната природа на наказателното постановление, като опит да се обединят различията и се стигне категорично до единна съдебна практика.

Безспорно и отдавна е ясно, че в изпълнителната дейност могат да се наблюдават поне

три основни нейни форми – правотворческа, правоприлагаща и правораздавателна<sup>2</sup>. Всяка една от тези форми на изпълнителна дейност трябва да бъде и процесуално уредена. По отношение на правотворческата и правоприлагащата дейност това е направено с Административнопроцесуалния кодекс<sup>3</sup>, а относно правораздавателната – със ЗАНН. Именно поради това широкото понятие за административен процес, възприето у нас както в теорията, така и в законодателството, включва като нормативна база най-вече АПК и ЗАНН. Административнонаказателният процес е неотделима и важна съставка на административния процес като цяло<sup>4</sup>.

Още тук следователно може да се направи принципен и важен извод – двата основни нормативни акта имат за уреждане собствена материя и едновременното прилагане по определен въпрос и на двата не следва да се допуска. Не би трябвало АПК да препраща към ЗАНН, както не би трябвало и ЗАНН да препраща към АПК, макар че в законодателството такава грешка се прави често. Пример за такова нелогично препращане ни дава чл. 63 от ЗАНН по отношение на касационното производство.

<sup>1</sup> Държавен вестник, бр. 92 от 28.11.1969 г., с изменения и допълнения.

<sup>2</sup> Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, С., Сиби, 2012, с. 39.

<sup>3</sup> Държавен вестник, бр. 30 от 11.04.2006 г., с изменения и допълнения.

<sup>4</sup> Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. С., Сиби, 2011, с. 18.

Правораздавателната дейност на изпълнителни органи също така от години е уредена в нашето законодателство. Тя основателно се смята за сериозна привилегия в полза на тези органи, наричани с общото име юрисдикции, защото им разрешава вместо съд да решават административноправни спорове. Подобна възможност в много законодателства се отрича поради принципа за разделение на властите.

Съществуващите у нас административни юрисдикции са два основни вида. Едните контролират правоприлагащата дейност на изпълнителни органи за пръв път вместо съда (например Комисия за защита на конкуренцията, Отдел по споровете към Патентното ведомство), а другите, които теорията нарича административнонаказателни юрисдикции (например министър, кмет на община), налагат за пръв път вместо съда административни наказания<sup>5</sup>.

Следователно административните юрисдикции са наред със съдилищата у нас правораздавателни органи. Такова разбиране не намира опора в Конституцията на страната ни<sup>6</sup>. Тя, за съжаление, не прави разлика между понятията „правораздаване“ и „правосъдие“, а слага знак на равенство между тях и това дава известно основание на колеги от теорията да твърдят, че двете понятия са еднакви. Така например чл. 118 от Конституцията гласи: „Правосъдието се осъществява в името на народа“, т.е. единствено съдилищата правораздават от името на народа, юрисдикциите – не. Следващият чл. 119 обаче вече употребява понятието „правораздаване“ и твърди, че то се осъществява единствено от съдилищата, т.е. това е отново правосъдие. Именно това неprecизирано използване на двете понятие дава основание да се твърди, че понятията са еднозначни.

В полза на разбирането за широкото понятие за правораздаване е и Конституционният съд на Република България. В свое решение – № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г. той смята, че обикновеният законодател сам може да прави преценка за целесъобразност и да предвижда дали едно нарушение ще се наказва по съдебен или по административен ред. Важното е единствено при административния ред на наказване задължително да е предвидено оспорване (обжалване)

пред съд. Точно такава съдебно оспорване предвижда ЗАНН.

Конституцията също така никъде не предвижда възможност други органи, извън съда и намиращи се в изпълнителната власт, да налагат за пръв път наказания – но именно такава дейност извършват административнонаказателните юрисдикции. Те най-често са еднолични органи и са най-разнообразни – наказания могат да налагат министри, областни управители, кметове, полицейски служители, директори, председатели и др. Разбира се, това могат да правят и органите на съдебната власт – съдии, прокурори, следователи.

В теорията и практиката съществуват често съмнения относно естеството на дейността на юрисдикциите. Така например се твърди, че правораздаването е функция, която принадлежи само и единствено на съда<sup>7</sup>, което противоречи както на ЗАНН, така и на цитираното решение на Конституционния съд. Като не се признава правораздавателния характер на дейността на юрисдикциите обикновено се твърди, че тя е истинска административна дейност и най-вече се осъществява чрез издаването на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

Такова разбиране е погрешно, то не трябва да бъде подкрепяно и води до много затруднения да се обясни теоретично, затруднява и съдебната практика.

Никой, доколкото е известно на автора, не е отричал и не е опровергал досега отдавна даденото в теорията на гражданския процес определение на понятието „правораздаване“, което естествено важи и за наказателния, и за административния процес. Според професор Ж. Сталев „Правораздаването е такова възстановяване на законността..., което се състои в разрешаване със СПН на правни спорове от неутрален и независим орган с участие на страните по спора“<sup>8</sup>. В понятието не се уточнява какъв трябва да бъде органът, разрешаващ правния спор. Именно поради това следва да приемем, че правораздаването може да се осъществява и от извънсъдебен орган, стига той да е „неутрален“ и „независим“ и решението му да се ползва със СПН.

Когато обаче използваме понятието „правосъдие“ вече уточняваме и кой е органът, разреша-

<sup>5</sup> Хрусанов, Д. Административно правораздаване. С., Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 2010, с. 17.

<sup>6</sup> Хрусанов, Д. Правна дискусия. 2001, бр. 2, „Правораздаване или правосъдие“.

<sup>7</sup> Радев, Д. Принципът за разделение на властите. С., Лик, 2002, с. 135.

<sup>8</sup> Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С., Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 1994, с. 111.

ващ правния спор – това може да е само съд. Точно поради това понятието „правосъдие“ трябва да приемем за по-тясно, а „правораздаване“ – за по-широко.

Какво вършат административнонаказателните юрисдикции? Какъв е правният характер на дейността им? Тя административна ли е, или представлява решаване на правен спор с участие на страните по него? Отговорите на тези въпроси безспорно ще ни насочат към едно или друго, но категорично становище.

Както вече се спомена в началото, административнонаказателният процес е неотделима част от административния процес като цяло. Също като в процеса по АПК тук можем да видим трите фази: по налагане на административно наказание, контролна фаза и фаза по изпълнение на наложеното наказание.

Първата фаза обаче, поради спецификите на административното наказание, има две части – производство по констатиране на извършеното нарушение и производство по налагане на административно наказание. Първата завършва, според ЗАНН, със съставен акт, наричан в съдебната практика акт за установяване на административно нарушение (АУАН), а втората – с издаване на наказателно постановление.

Какво представлява съставеният акт?

На първо място, без да е съставен този акт по правило наказание не може да се наложи, т.е. наказателно постановление не може да се издаде. В това отношение ЗАНН е категоричен – чл. 36, ал. 1 е ясен – „Административнонаказателно производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение.“ Същият член в ал. 2 го потвърждава: „Без приложен акт административно-наказателна преписка не се образува...“ и после сочи изключението от това правило. Следователно съставеният акт е необходимата предпоставка (база) за издаване на наказателното постановление.

На следващо място, актът могат да съставят само служители – длъжностни лица от съответната администрация, наричани от закона актосъставители – чл. 37 от ЗАНН. В този смисъл актът без съмнение е израз на административна дейност на съответните компетентни лица.

На трето място, съставеният акт има обвинителна функция – веднъж съставен, той представлява своеобразно обвинение срещу посоче-

ното в него лице, че е извършило наказуемо деяние-административно нарушение и представлява предложение за неговото наказание пред административнонаказващия орган.

На четвърто място, съставеният акт има сезираща функция – без да е съставен и депозиран пред наказващия орган той не може да наложи наказание. Депозиран обаче пред него той е задължен да го обсъди, независимо дали ще наложи или не наказание.

На пето място актът има и констатираща функция<sup>9</sup>.

Сякаш съпоставката с наказателния процес се натрапва – по посочените функции съставеният акт се доближава до обвинителния акт на прокурора. С внасянето на обвинителен акт в съда той обвинява едно лице в извършването на престъпление, иска неговото наказание и поради това го сезира с акта си.

Така че съставеният за установяване на нарушението акт представлява писмен документ, изготвен като акт за нарушение от точно определени органи в администрацията, който е предпоставка за налагане на административно наказание и трябва да отговаря на редица реквизити, посочени в закона, които са формални изисквания за неговата редовност<sup>10</sup>.

На всички твърдения, че съставеният акт бил индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК може да се обърне внимание, че такива функции – установителна, сезираща и обвинителна индивидуалният административен акт няма и не може да има, защото той е израз на правоприлагаща дейност на държавен орган и няма нищо общо с правораздавателната дейност на администрацията.

С представянето на съставеният акт пред административнонаказващия орган безспорно се поражда правен спор, независимо дали нарушителят възразява или не срещу извършеното нарушение. Този правен спор има две страни: актосъставител и лицето, посочено в акта като нарушител. Спорът е налице и когато не се отрича извършването на деянието-нарушение. Спорът трябва да бъде решен от административнонаказващия орган именно чрез издаване на наказателно постановление или отказа да се издаде такова. Това е правен спор, защото за да реши дали да наказва, или не, този орган трябва да си отговори на три основни въпроса – дали извършеното

<sup>9</sup> Дерменджиев, Д., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право..., с. 340.

<sup>10</sup> Пак там, с. 338.

деяние представлява административно нарушение, дали извършител е именно посоченото в акта лице и дали това лице виновно е извършило наказуемото деяние.

Дейността по доказване и оформяне на отговорите на посочените три основни въпроса не може да бъде правотворческа или правоприлагаща. Тази дейност, както и в наказателния процес, където основните моменти са същите, не може да представлява нищо друго освен правораздаване.

Редица утвърдени научни работници подкрепят това разбиране, защото то е ясно, естествено и правно, и логически издържано<sup>11</sup>. В негова подкрепа е и преобладаващата съдебна практика не само на районните съдилища в страната, но и на Върховния административен съд, който в едно от решенията си свършено правилно отбелязва, че наказателното постановление не е административен акт и дейността по издаването му не е административна дейност. В друго свое решение ВАС отбелязва, че наказателното постановление представлява по своята правна същност държавновластнически правораздавателен акт, който се издава в опростено състезателно производство след сезиране за решаване на конкретен административнонаказателен правен спор, при самостоятелност и независимост на произнасящия се орган, неповратимост на решението му и отменимост единствено по съдебен ред<sup>12</sup>.

Административнонаказващият орган действа самостоятелно при решаването на правния спор, той е независим при решаването му. Решението, веднъж постановено при елементарно състезателно производство, не подлежи на оттегляне или пререшаване и може да се отменя само от съда при евентуално оспорване. Станалите окончателни наказателни постановления, подобно

на решенията на съда, придобиват сила на пресъдено нещо<sup>13</sup>, а силата на пресъдено нещо е качество единствено на правораздавателните актове. Дали индивидуалните административни актове по чл. 21 от АПК, какъвто акт бил и наказателното постановление могат да получат по някакъв начин сила на пресъдено нещо? Надали!

Затова не издържат и не следва да приемат твърденията, които обобщено представени настояват, че наказателното постановление е акт, който не решава правен спор, че то е акт, отговарящ на белезите на понятието за индивидуален административен акт по чл. 21 АПК, че отношенията между страните в такова правоотношение били на власт и подчинение и т.н.<sup>14</sup>

Не бива да имаме никакви съмнения, че наказателното постановление, с което завършва фазата по налагане на административни наказания по ЗАНН, е правораздавателен акт.

В административнонаказателния процес наблюдаваме, с оглед понятията за правораздаване и правосъдие, от една страна, и принципът за двуинстанционност на съдебното оспорване в административния процес, от друга, следната особеност.

По АПК оспорването на издаден административен акт подлежи на съдебна проверка от две съдебни инстанции. Тук първата фаза – издаването на акта – е истинска изпълнителна (правотворческа или правоприлагаща) дейност. Правосъдието в АПК се осъществява от две съдебни инстанции.

В административнонаказателния процес по ЗАНН също важи принципът за двуинстанционност на съдебното оспорване, но тъй като издаването на наказателни постановления е правораздавателна дейност, правораздавателните инстанции са три: наказващ орган, първа съдебна инстанция и касационна съдебна инстанция.

<sup>11</sup> Изброяването е само примерно: **Стайнов, П.** Разширение областта на административното наказване, Известия на ИПН при БАН. С., 1958, т. IX, кн. I, с. 140. **Димитров, Д.** Курс по административно правораздаване, С., Сиела, 2004, с. 153, 420, 429. **Къндева, Е.** Съвременен административно правосъдие. С., Сиела, 2003, с. 16, 17. **Лазаров, К., Тодоров, И.,** Административен процес. С., Сиела, 2009, с. 383. **Сивков, Цв.** Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми, С., Софи-Р, 1998, с. 75 и сл. **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Издателски център – Плевен, 2013, с. 223.

<sup>12</sup> Цитирано по **Йорданова, Р.** Отговорност на държавата за вреди, причинени на гражданите и юридическите лица, по повод отмяна на незаконосъобразно наказателно постановление, Адвокатски преглед, № 9, 2013, с. 12 и **Панчев, Цв.** Възстановяване на адвокатски хонорар по дела, по които е обявена незаконосъобразността на наказателно постановление. – Адвокатски преглед. 2013, № 9, с. 21.

<sup>13</sup> **Дерменджиев, И.** Административно право. С., 2005, Унив. изд. Св. Климент Охридски, с. 562.

<sup>14</sup> **Панов, Л., Илкова, Р.** Процесът по ЗАНН. С., Сиела, 2009, с. 143.