

СТАТИИ / ARTICLES

ДИСКУСИОННИ РАЗРЕШЕНИЯ НА ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ

проф. д-р Дончо Хрусанов

CONTROVERSIAL DECISIONS IN THE LAW OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND PENALTIES

Doncho Hrusanov

Summary: The present article examines some controversial items in The Law of Administrative Violations and Penalties. The article deals with a range of problems, which arise in the practice: the extent of applying The Penal Procedure Code, the statute of limitations and other debating issues.

Key words: administrative penalty, damage compensation, cassation appeal, statute of limitations, resumption of administrative penal proceedings.

Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е приет през 1969 година и след редица изменения и допълнения действа и понастоящем. В този смисъл той е пример за добре обмислен, добре изготвен и добре действащ закон, което в наши дни е изключение.

Освен това ЗАНН се отличава от многото останали закони (които са или материални, или процесуални) и по това, че той може да бъде разделен на две части – материалноправна и процесуалноправна. Първата, материалноправната част на закона, се изучава от административното право – обща част, а втората е част от административния процес на Република България и е обособена под името административнонаказателен процес. Именно административнонаказателният процес обслужва налагането на наказанията, тяхното оспорване и изпълнение.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) през 2006 г. се очерта окончателната система на административните съдилища у нас и така пълно се уреди издаването, оспорването и изпълнението на трите основни вида административни актове: индивидуални, общи и нормативни. В същото време ясно се очертах правомощията на общите съдилища, начело с ВКС и на административните съдилища, начело с ВАС.

АПК и ЗАНН като основни закони на административния процес на България уреждат трите основни вида изпълнителна дейност, както следва:

- правотворческата дейност на органи от изпълнителната власт – издаването и оспорването на нормативни подзаконови административни актове (АПК),

- правоприлагащата дейност на органи от изпълнителната власт – издаването, оспорването и изпълнението на индивидуални и общи административни актове (АПК) и

- правораздавателната дейност на органи от изпълнителната власт – налагане, оспорване и изпълнение на административни наказания (ЗАНН).

Би следвало да се смята, че така уредени, тези въпроси повече няма да повдигат спорове, че цялата материя вече е подредена логично и това ще улесни правоприлагането. Не е така обаче и това обстоятелство се дължи, по мое разбиране, на две основни причини – необмислени законодателни промени и противоречива съдебна практика въпреки повече от 40-годишното прилагане на ЗАНН.

В следващите редове ще бъдат разгледани само някои такива въпроси, свързани със смесването на двата основни закона в административния процес, които са подбрани случайно и не изчерпват всички проблеми.

Обезщетението за вреди от извършеното нарушение

Без съмнение, при подготовката и приемането на ЗАНН този въпрос е бил уреден сполучливо. Уредбата му е позволявала да се спестят труд, време и разходи. Едновременното налагане на наказание и присъждане на обезщетение за причинените от нарушението вреди е израз и на принципа за процесуална икономия. Тази възможност обаче днес няма никакво приложение и пред законодателя има две решения – или обезщетението изобщо да отпадне, или въпросът да се пререша радикално.

Ако от извършеното нарушение има причинени вреди, при съставянето на акта за неговото констатиране трябва да се отразят имената, ЕГН и адресите на лицата, които са претърпели вредите – чл. 42, т. 9 ЗАНН.

Съгласно чл. 45, ал. 1 ЗАНН до издаване на наказателното постановление пострадалият може да направи искане пред наказващия орган за обезщетяване на причинените му вреди до размер на 2 лв.

Според текста пък на чл. 59, ал. 3 ЗАНН (изменен за последен път през 2011 г.) не подлежат на обжалване наказателни постановления, предвиждащи обезщетение за причинени вреди на стойност до 10 лв.

И накрая – когато трябва принудително да се събират сумите от обезщетение, то трябва да се извърши по искане на лицето и по реда на чл. 418 ГПК – чл. 78 и чл. 79 ЗАНН.

Не е ясно на първо място какъв все пак може да бъде размерът на обезщетението – чл. 45, ал. 1 сочи 2 лв., а чл. 59, ал. 3 – 10 лв. Дори да приемем по-високия размер, кой би могъл да оправдае принудително изпълнително производство по ГПК за тази сума? Дали си заслужава изобщо да се провежда изпълнение? Явно – не!

Поради изложеното дотук, текстът на чл. 56 ЗАНН може да предизвика единствено недоумение и усмивка – ако при решаване на въпроса за обезщетението наказващият орган срещне трудности от фактически или правен характер, той прекратява производството и насочва заинтересуваните да потърси обезщетение чрез съда на общо основание. За максимум 10 лв?

Ето защо в този му забравен вид обезщетението няма никакво приложение в момента.

Касационното производство по ЗАНН е може би второто от дискуссионните разрешения.

Както е известно, чл. 63, ал. 1 ЗАНН, за да спази изискването за двуинстанционност, във вто-

рото си изречение урежда касационното производство – решението на районния съд се оспорва пред административен съд на основанията, предвидени в НПК и по реда на глава дванадесета от АПК. Смушенията тук са предизвикани от няколко основни момента.

1. Първата съдебна инстанция за оспорване на наказателни постановления е районният съд. Той обаче е в системата на общите съдилища, които разглеждат и наказателните спорове. Щом административнонаказателният спор започва в системата на общите съдилища, логично е втората съдебна инстанция да е също от тази система. А разрешението на ЗАНН „прехвърля” спора в другата система – на административните съдилища и без основание нарушава разпределението на споровете между двете системи от съдилища.

Административните съдилища обаче се занимават изключително с надзора върху правотворческата и правоприлагащата дейност на изпълнителните органи. Административнонаказателни спорове те не разглеждат и в този смисъл може да се каже, че не са достатъчно подготвени за тяхното разглеждане. Поради това околния съд е по-подходящ за касационна инстанция – съдиите там са запознати с наказателното право и процес, а спорът си остава в системата на общите съдилища, където е започнал и откъдето не бива да се изважда.

2. “Законодателят” е съобразил, че касационните основания по АПК са неподходящи в случая и е въвел касационните основания на НПК. Разрешението е логично, защото в ЗАНН става дума за наказване и много често се привличат разпоредбите на НПК, било с изрично посочване в съответния текст, било по силата на общия текст на чл. 84 ЗАНН. Но логиката не издържа по-нататък с разпореждането касационното производство да върви „по реда на глава дванадесета от АПК”.

3. Редица от правилата на касационното производство по АПК не е възможно да бъдат приложени по отношение решението на районния съд. Така например съгласно чл. 210, ал. 3 АПК касационен протест могат да подават само главният прокурор или неговият заместник при Върховната административна прокуратура. Изискването е явно неприложимо по отношение решенията на районните съдилища и то няма как да се спазва. Това обаче означава, че тъкмо прокуратурата не спазва кодекса.

Изискването на АПК е касационната инстанция да се състои от трима съдии по отноше-

ние на решения на административен съд, постановени от един съдия. Следователно и тук трябва да участват трима съдии от административния съд. По-късно ще видим, че административен съд е и инстанция за възобновяване и това допълнително усложнява нещата около състава на съда.

4. Вариантите на решението на касационната инстанция са определени в чл. 221 АПК, а правомощията на административния съд като касационна инстанция – в чл. 222 АПК. Те обаче са съобразени с касационните основания по чл. 209 АПК, не с тези по НПК. Например как трябва да действа съдът при касационното основание „явна несправедливост на наказанието“ никъде не е предвидено. Затова може би по-подходящо ще е от НПК да се привлекат и правомощията на касационната инстанция, не само касационните основания.

5. Накрая идва текстът на чл. 228 АПК – по неуредени въпроси относно касационното производство се прилагат правилата за първоинстанционното. Но това също няма да е възможно, защото в първоинстанционното производство по АПК се преценява законосъобразността на административен акт, а по ЗАНН първата съдебна инстанция контролира законност и справедливост на издадено наказателно постановление – един правораздавателен акт.

По посочените причини ми се струва подходящо усъвършенстване на ЗАНН (или ново решение в бъдещ Административнонаказателен кодекс) в смисъл, че касационното производство следва да протича пред окръжен съд и по правилата на НПК (или нови такива, предвидени в бъдещ АНК), но в никой случай не по реда на глава дванадесета от действащия АПК.

Възобновяването на административнонаказателните производства е следващото дискуссионно разрешение на ЗАНН.

Възобновяването е извънреден способ за преразглеждане на влезли в сила наказателни постановления, съдебни решения и определения и не е ясно защо това извънредно основание е предоставено за задвижване единствено на прокурора, а не и на страните по делото, на наказания и т.н. Сравняването с отмяната по АПК не е съвсем подходящо, но все пак – и тя е извънреден способ за преразглеждане на влезли в сила съдебни актове, но може да се иска не само от страна по делото, от прокурор, но и от неучаствал в производството – чл. 246 АПК. Причината за подобно решение е може би опасността съдът да бъде затрупан от искания за възобновяване при

невинаги висок материален интерес за страната, но така или иначе разрешението на ЗАНН сериозно нарушава правата на страните в процеса и ги принуждава да търсят прокурор, за да може евентуално той да направи предложението за възобновяване.

Предложението за възобновяване се прави от окръжен прокурор пред „съответния административен съд“ – чл. 72, ал. 1 ЗАНН. Тук отново могат да се изложат вече споделените съмнения относно правилността на подобно решение на закона, но щом веднъж е прието касационна инстанция да е административен съд, сега като че ли решението е по-логично, но си остава спорно.

Законът обаче не споменава нищо за състава на административния съд, който ще разгледа предложението за възобновяване. Дали има значение на какъв акт се иска възобновяване: наказателно постановление, решение на районен съд, решение на административен съд или техни определения? Законът не казва! Но, от друга страна, принцип при определяне на компетентния съд (състава му) е той да е по-голям по брой – например чл. 243 АПК. Следователно, ако се иска възобновяване на решението на районен съд, съставът му трябва да е тричленен, а ако решението е на административен съд, това ще е петчленен негов състав? Ето затова ЗАНН трябва да внесе яснота и по този въпрос.

Не са ясни и правомощията на административния съд при направено предложение за възобновяване. Той разглежда предложението в открито заседание с призоваване на страните и ако предложението е основателно, постъпва съгласно разпоредбите на чл. 68 ЗАНН – чл. 73 ЗАНН. Член 68 ЗАНН обаче е отменен още през 1998 г. и следователно ще трябва да приложим чл. 84 и да видим правомощията при възобновяване на наказателното дело по НПК. Това ни води до следващия въпрос, който е дискуссионен, но става ясно, че и в тази посока ЗАНН има нужда от усъвършенстване.

Как да тълкуваме чл. 84 ЗАНН – стеснително или разширително?

В съдебната практика има и двете разбирания за тълкуването на чл. 84.

Първото е, че текстът изброява изчерпателно по кои въпроси може да се прилага НПК в административнонаказателния процес – призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за

производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административен съд и предложения за възобновяване.

Другото становище е, че текстът на чл. 84 трябва да се тълкува разширително и НПК да се прилага винаги, когато в ЗАНН липсва съответната разпоредба.

Административнонаказателният процес е естествено най-близко до наказателния, както и административнонаказателната отговорност стои най-близко до наказателната. В много случаи ЗАНН ползва редица наказателноправни институти, защото просто е безсмислено те да бъдат преповтаряни в негови текстове. Така постъпва и чл. 11 ЗАНН, за тълкуването на който може да се постави същия въпрос – стеснително или разширително? В този смисъл като че ли трябва да се подкрепи разширителното тълкуване на чл. 84 ЗАНН, той „да се надскочи” и НПК да се привлича при всички случаи на липса на разпоредби в ЗАНН.

От друга страна, както вече стана ясно, чл. 63, ал. 1 ЗАНН „допълва” чл. 84 ЗАНН относно касационните основания по НПК и това може би води до извода, че той наистина трябва да се тълкува стеснително. Същото наблюдаваме и в чл. 83е, ал. 5 ЗАНН.

ЗАНН е променян многократно, НПК – също. Явно нещата не са вече така, както са били при подготовката и приемането на ЗАНН и съществуващият тогава НПК. Многобройните промени и на двата закона затрудняват стеснителното прилагане на чл. 84 ЗАНН и вече не отговарят на действителността от 1969 година, затова разширителното тълкуване на текста е за предпочитане.

За абсолютната давност по ЗАНН

ЗАНН, за разлика от НК, предвижда няколко вида давност и не споменава нищо за абсолютна давност. Наистина и двата закона почиват на разбирането, че едно наказание (за престъпление или за административно нарушение) ще изиграе своята роля само ако бъде наложено и изпълнено бързо. Затова са и кратките срокове, предвидени в ЗАНН, за съставянето на акт, издаването на наказателно постановление и изпълнение на влезлите в сила постановления и решения на съда.

Давността за съставяне на акт за констатиране на извършено административно нарушение по принцип е три месеца от откриване на нарушителя или една година от извършване на нару-

шението – чл. 34, ал. 1 ЗАНН. Изключенията са подробно описани в текста.

Давността за издаване на наказателно постановление (налагане на административно наказание) е шест месеца от съставянето на акта за констатиране на нарушението – чл. 34, ал. 3 ЗАНН.

Давността за изпълнение на наложените административни наказания е както следва:

- за наказание обществено порицание – четири месеца и половина,
- за наказание временно лишаване от право да се упражнява професия или дейност – девет месеца и
- за наказание глоба – три години – виж чл. 82, ал. 1 във връзка с чл. 82, ал. 3 ЗАНН. Тази давност обаче започва да тече от влизане в сила на наказателното постановление или решението на съда.

При това положение – различни давностни срокове за различните фази на административнонаказателния процес – ми се струва неудачно да се пренася давността от наказателното право и при административните наказания и да се говори за абсолютна давност. Трудно, а и неподходящо би било да се определи срок от извършване на нарушението, след изтичането на който, ако няма влязло в сила наказателно постановление или съдебно решение, преследването срещу нарушителя да се прекратява поради изтекла абсолютна давност. Затова пренасянето ѝ в административното наказване е неподходящо.

Имуществени санкции спрямо юридически лица и еднолични търговци

Въпросът е много интересен и дискуссионен по принцип, а със сравнително новите текстове на чл. 83а до чл. 83е ЗАНН – особено важен. В рамките на настоящото изложение обаче могат да се посочат само някои дискуссионни моменти.

Струва ми се, че има противоречие в названието на самия институт. Административнонаказателната отговорност се реализира чрез налагането на административни наказания, посочени основно в ЗАНН. Тук обаче става дума за имуществена отговорност, която е синоним на гражданска отговорност и това е някакво съчетаване на двата вида. Единствената прилика с административното наказване е, че осъществяването ѝ в първия вариант става чрез издаването на наказателно постановление.

Струва ми се също така, че имуществената отговорност по ЗАНН е два вида. Първият е уреден само в чл. 83 ЗАНН, съгласно чиято ал. 2 „Санкцията по предходната алинея се налага по

реда на този закон, доколкото в съответния нормативен акт не е предвиден друг ред”, т.е. съставянето на акт, издаването на наказателно постановление, оспорването му пред съд и т.н. по реда на ЗАНН.

В същото време много по-сериозна е имуществената санкция, налагана по чл. 83а до чл. 83е от закона. И тук откриваме противоречие с предишния текст – чл. 83. Той казва, че друг ред може да се предвиди „в съответния нормативен акт”, но предвижда „другия ред” в същия закон.

Аргумент в полза на твърдението, че в случая не става дума за административнонаказателна отговорност ни дава ал. 3 на чл. 83а: „Имуществената санкция се налага независимо от осъществяването на наказателната отговорност на извършителя на престъпното деяние по ал. 1”. Въпросът е – щом наказателната отговорност поглъща административнонаказателната, за какви „административнонаказателни санкции” говори заглавието на глава четвърта от ЗАНН? Нали те са имуществени?

Следващите въпроси са свързани със започване и протичане на производството.

То започва с мотивирано предложение на съответния прокурор до административен съд. Кой ще е съответният прокурор? Явно и районен, и окръжен, и главен, според престъпленията и подсъдността. Възраженията за участието на административен съд в административнонаказателния процес важат и тук. Само че сега административният съд е първа инстанция.

Започналото производство обаче не може да се развива, съдът трябва да чака влизането в сила на осъдителна присъда или решение по чл. 124, ал. 5 ГПК – чл. 83е, ал. 1 ЗАНН. Колко време може да измине например до влизане в сила на осъдителната присъда?

Все пак някога постановено, решението на административния съд може да се атакува с въз-

зивна жалба или протест. Според чл. 83е, ал. 4 втората съдебна инстанция в случая е „съответният въззивен съд”, т.е. съответният апелативен съд. Тук за пръв път в това, което наричаме административнонаказателен процес, се намесва и апелативен съд.

И накрая идва ал. 5 на чл. 83е – въззивният съд разглежда жалбата (протеста го забравиха) по реда на НПК. Още един случай на „надхвърляне” на чл. 84 ЗАНН и аргумент в полза на неговото разширително тълкуване.

Как може да се обобщи цялото това производство на чл. 83а до чл. 83е ЗАНН? Да посочим само на колко нормативни акта то се основава и пред какви съдилища се развива.

1. Развито е по принцип в ЗАНН.
2. Обезпечителните мерки се вземат по ГПК.
3. Чака се присъда по НПК или решение по ГПК.
4. Въззивната жалба или протест се разглеждат по реда на НПК.
5. Първата съдебна инстанция е административен съд.
6. Втората е въззивен (апелативен) съд.

Изводът може да бъде само един – просто мястото на тази отговорност не е в ЗАНН.

Разбира се, в ЗАНН има още редица дискуссионни моменти, но изложените дотук могат да обосноват извода, че в този си вид законът вече трудно може да се прилага и поставя много все още нерешени въпроси пред теорията и практиката.

На теоретици и на практики са известни опитите да се подготви и приеме нов Административнонаказателен кодекс, но въпреки напредналата работа по него той все още не е факт. Явно е време тя да бъде ускорена и новият кодекс скоро да влезе в действие.