

## ДАВНОСТТА ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ – ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИКАТА

*Радослава Йорданова\**

Производството по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания е създадено, за да съдейства за предотвратяване и ограничаване на административните нарушения. Административните нарушения съгласно чл. 6 ЗАНН представляват такива деяния (действия или бездействия), които нарушават установения ред на държавното управление, извършени са виновно и са обявени за наказуеми с административно наказание, налагано по административен ред. Самата процедура урежда именно дейността по наказване на лицата, извършили административни нарушения.

Общественият интерес обаче предполага реализацията на административнонаказателната отговорност да бъде осъществена своевременно – налагането на административно наказание има смисъл само тогава, когато е реализирано в определен момент и при дадени обществени условия и само в пределите, необходими за постигането на целите на наказанието (генералната и специалната превенция).

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава. Една от характеристиките на правовата държава изобщо е тя да упражнява властническите си правомощия, включително и тези по осъществяване на административнонаказателна отговорност, единствено при точното спазване на строго установени правила. Държавата в лицето на административните органи, овластени да констатира извършването на съответното административно нарушение и да налагат наказание, следва законосъобразно и своевременно да реализира тези свои правомощия с оглед гарантиране правата на гражданите и юридическите лица.

Един от механизмите за недопускане на необосновано бездействие на държавните органи и в наказателното право, а и в административнонаказателното право е институтът на погасяване на наказателното преследване и на наложеното наказание.

Погасяването се изразява в изключване на възможността да бъде осъществено наказателно (съответно административнонаказателно) преследване или да се изпълни наложено наказание поради предвидени в закона фактически положения<sup>1</sup>. То настъпва по силата на закона, без да е необходим изричен акт на държавен орган, прогласяващ това.

В наказателното право са познати три вида юридически факти, с чието настъпване законът свързва погасяването на наказателното преследване и на наложеното на-

\* Съдия в Районния съд – Ихтиман.

<sup>1</sup> Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част. С.: Сиела, 1999, с. 460.

казание, които са и изрично очертани в чл. 79, ал. 1 НК: когато деецът умре, когато е изтекла предвидената от закона давност и когато е последвала амнистия. Така ако някой от тези факти настъпи, преди да бъде образувано наказателно производство, това съставлява законна пречка за неговото образуване. При вече образувано производство държавата губи възможността то да бъде продължено.

При погасяване на наказанието, наложено с влязла в сила присъда, настъпването на посочените по-горе юридически факти препятства неговото изпълнение.

От трите юридически факта с най-голямо практическо значение е институтът на давността. По своята същност давността представлява изтичане на определен от закона срок, който изключва възможността на държавата да образува или да реализира наказателно преследване или да изпълни вече наложено наказание чрез използване на държавната принуда. Наказателната давност има два признака: позитивен, представляващ изтичането на определен срок от довършване на престъплението или влизането в сила на осъдителна присъда, и негативен – пасивност от страна на надлежните органи на властта в наказването на извършителя<sup>1</sup>.

Давността се свързва с идеята, че продължителното бездействие на правоимащия субект (държавата) създава неоправдано положение на несигурност в правния мир. По този начин „се компрометира идеята за неотвратимостта на наказателната отговорност“<sup>2</sup>.

Българското законодателство е приело, че институтът на давността съставлява общо правило, т.е. отнася се до всички видове престъпления, с известни изключения<sup>3</sup>. Още в първия български Наказателен закон от 1896 г. – в чл. 72 и сл., е уреден институтът на давността<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Гиргинов, А. Давността в наказателното право. С.: Издателство на БАН, 1992, с. 48.

<sup>2</sup> Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 462.

<sup>3</sup> В някои законодателства давността не представлява общо правило, а се прилага само за отделни престъпления или по решение на съда.

<sup>4</sup> Член 72. По давност на престъплението углавното преследване се изключва, когато срещу виновния не е възбудено преследване по установения ред 1) в течение на двадесет години – за престъпление, което се наказва със смърт; 2) в течение на петнадесет години – за престъпление, което се наказва със строг тъмничен затвор не за по-малко от десет години; 3) в течение на десет години – за престъпление, което се наказва със строг тъмничен затвор в другите случаи; 4) в течение на пет години – за престъпление, което се наказва с тъмничен затвор; 5) в течение на една година – за всичките нарушения, и 6) в течение на шест месеца – за престъпленията, които са извършени чрез разпространяване на печатни произведения;

Член 77. Давността изключва изпълнението на наказанието: 1) след изтичането на двадесет и пет години, ако определеното в присъдата наказание е наказание смърт; 2) след изтичането на двадесет години, ако определеното в присъдата наказание е строг тъмничен затвор не по-малко от десет години; 3) след изтичането на петнадесет години, ако определеното в присъдата наказание е строг тъмничен затвор не по-малко от пет години; 4) след изтичането на десет години, ако определеното в присъдата на-

Тази правна уредба е възприета и в последващите наказателни закони, включително и в действащия Наказателен кодекс – в чл. 80 и сл., уреждащи изчерпателно института на давността.

Не така пълно обаче е уреден институтът на давността в сферата на административното наказване.

### ***1. Погасяване на административнонаказателното производство преди неговото образуване***

В чл. 34 ЗАНН е предвидено, че не се образува административнонаказателно производство, а образуваното се прекратява, когато: а) нарушителят е починал; б) нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието; в) това е предвидено в закон или указ. Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на **три месеца** от откриване на нарушителя или ако е изтекла **една година** от извършване на нарушението, а за митнически, данъчни, банкови, екологични и валутни нарушения, както и по Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, Закона срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, част втора, част втора „а“ и част трета от Кодекса за социално осигуряване, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър БУЛСТАТ – **две години**.

За нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на **шест месеца** от откриване на нарушителя или ако са изтекли повече от **пет години** от извършване на нарушението.

В случая Законът за административните нарушения и наказания изчерпателно посочва давността за образуване на административнонаказателно производство. Предвидените кратки срокове показват волята на законодателя да дисциплинира съответните контролни органи своевременно да привличат към административнонаказателна отговорност виновните лица, така че евентуално наложеното им административно наказание да може да изиграе своя поправителен и предупредително-възпиращ ефект.

---

казание е строг тъмничен затвор не повече от пет години или тъмничен затвор; 5) след изтичането на две години, ако виновният е осъден за нарушение.

## **II. Погасяване на административнонаказателното преследване**

В ЗАНН е предвиден и срок, след изтичането на който, макар и да е съставен акт за установяване на административно нарушение, образуваното административнонаказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление – в срок **шест месеца** от съставянето на акта (чл. 34, ал. 3 ЗАНН). Тази разпоредба още веднъж акцентира върху бързината при реализирането на административнонаказателната отговорност и своевременността на административното наказване.

## **III. Давност за изпълнение на административното наказание**

В ЗАНН съществуват и правила за погасяване на изпълнението на наложеното наказание поради изтекла давност.

Административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли: а) две години, когато наложеното наказание е глоба; б) шест месеца, когато наложеното наказание е временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност; в) три месеца, когато наложеното наказание е обществено порицание.

Тук, подобно на института на погасяване на наказанието в наказателното право, законът предполага влязло в сила наказателно постановление (необжалвано или потвърдено от съда), откогато започва да тече и давността.

Въпреки че ЗАНН наглед доста изчерпателно урежда института на погасителната давност, в тези разпоредби съществува значителен пропуск. Така в случай че има образувано административнонаказателно производство, съставен е акт за установяване на административно нарушение и е издадено наказателно постановление, но то не е надлежно връчено или е обжалвано (което препятства влизането му в сила), не е ясно дали в този период тече давност за административнонаказателното преследване. Подобен пропуск, колкото и незначителен да изглежда на пръв поглед, предполага значителни противоречия при прилагането на ЗАНН.

Част от съдебната практика приема, че давността в наказателното право е приложима и в административнонаказателното по силата на чл. 11 ЗАНН, препращащ по въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита към разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс. Приема се, че за погасяването на наказателната отговорност поради изтичане на предвидения в закона давностен срок съдът следи служебно по силата на чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК във вр. с чл. 11 ЗАНН. В този смисъл са решение № 1283/4.05.2010 г. по адм. д. № 1514/2010 г. на Административния съд – София; решение по н. а. х. д. № 2478/2009 г. на Районния съд – Пазарджик, от 9.02.2010 г. на Районния съд – Пазарджик, и др.

Мотивите на съда се свеждат до това, че тъй като в ЗАНН липсват изрични норми, уреждащи тази част от въпросите на погасителната давност, субсидиарно приложение следва да намери чл. 80, ал. 1, т. 5 НК, съгласно който наказателното преследване се изключва по давност, когато не е възбудено в продължение на три години в случаите, когато наложеното наказание е глоба, като на основание чл. 81, ал. 3 НК, независимо от спирането или прекъсването на давността наказателното преследване се изключва, ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора тригодишния срок по чл. 80, ал. 1, т. 5 НК (ред., ДВ, бр. 26/2010 г.). Следователно срокът на така определената абсолютна давност е четири години и половина, след изтичането на който административнонаказателното преследване е погасено.

В съдебната практика обаче има и противното становище – така в решение № 8/28.02.2008 г. по к. н. а. х. д. № 4/2008 г. на Административния съд – Смолян; решение № 723/18.12.2009 г. по к. а. д. № 859/2009 г. на Административния съд – Плевен; решение № 1065/27.11.2008 г. по к. н. а. х. д. № 1108/2008 г. на Административния съд – Благоевград; определение № 7/31.03.2008 г. на Административния съд – Кюстендил, по к. н. а. х. д. № 31/2008 г., е прието, че давност за погасяване на административнонаказателното преследване извън случаите на чл. 34 и 82 ЗАНН не тече. В цитираните решения е посочено, че при липсваща правна норма в ЗАНН, която да предвижда давностни срокове относно наказателното преследване на административните нарушения при вече съставен акт за установяване на административно нарушение и при липсата на препращане в този закон към разпоредбите относно давностните срокове по НК недопустимо се явява приложението на разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК във вр. с чл. 81, ал. 3 НК в административнонаказателния процес и прекратяването на производството поради погасяване на отговорността по давност. Посочено е, че погасителната давност по ЗАНН относно наложената глоба е намерила своята подробна уредба и не следва да се прибягва към препращащата разпоредба на чл. 11 ЗАНН, съгласно която по въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, доколкото в ЗАНН не се предвижда друго.

В решение от 24.06.2008 г. на Административния съд – Ловеч, по к. н. а. х. д. № 40/2008 г. се стига до крайност, като се посочва, че няма извършено престъпление, а извършено административно нарушение, поради което според съда разпоредбите на чл. 81 и 82 НК са неприложими, а следва да се приложат разпоредбите на ЗАНН, в който е уредена материята относно погасителната давност. Чисто формално е посочено, че в чл. 82, ал. 2 ЗАНН е уредено, че давността започва да тече от влизането в сила на акта, с който е наложено наказанието, а не от момента на извършването на деянието, както е по НК. Нещо повече, застъпено е становището, че давността никога не се прилага служебно и може да се приложи единствено при възражение за нейното изтичане. Освен това се подчертава, че изтичането на погасителната давност не е ос-

нование за отмяна на наказателното постановление или за прекратяване на образувано административно производство по обжалване на наказателно постановление, а погасителната давност може да се приложи при изпълнение на административните актове и съдебните решения, и то само при направено възражение. Твърди се, че основен принцип на правото е, че давността не се прилага служебно.

Тук съдът е смесил гражданскоправната погасителна давност с давността в наказателното право. Такова смесване води до изцяло погрешни изводи, които нямат нищо общо с института на наказателната давност. Това смесване е констатирано и от омбудсмана на Република България, който е сезирал Върховния административен съд с искане да приеме тълкувателно решение по въпросите: Какъв е характерът на сроковете по чл. 34 ЗАНН?; Препраща ли разпоредбата на чл. 11 ЗАНН към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в Наказателния кодекс?

Следва да се отбележи, че характерът на наказателната давност е материалноправен и произтича от обстоятелството, че с изтичането на определения в закона срок държавата безусловно губи възможността (материалното право) да накаже извършителя или да изпълни наказанието. Затова и при всички случаи на изтичане на съответните давностни срокове в наказателното и административнонаказателното право всички държавни органи, включително и съдът, следят служебно.

В заключение намирам, че подобно противоречиво приложение на института на погасителната давност е недопустимо. Законодателният пропуск по отношение на института на давността в административнонаказателното право следва да се тълкува изцяло в полза на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице. В този смисъл становището, че по аналогия с чл. 82 и сл. НК в административнонаказателното производство давността тече, спира и се прекъсва съобразно правилата на НК, е законосъобразно. Дори когато е издаден акт за установяване на административно нарушение и наказателно постановление, след като то не е надлежно връчено и не е влязло в сила, давността тече.

Правната теория и практиката еднозначно приемат, че давността представлява обстоятелство, изключващо отговорността, т.е. попада в хипотезата на препращащата норма на чл. 11 ЗАНН. След като няма изрична уредба на погасяването на административнонаказателното преследване при издадено, но невлязло в сила наказателно постановление, за давността – като обстоятелство, изключващо отговорността, е приложима уредбата на НК. В подкрепа на тази теза е и тълкувателно решение № 112/16.12.1982 г. по н. д. № 96/82 г. на ОСНК, съгласно което институтите на спиране и прекъсване на давността за наказателно преследване – чл. 81 НК, се прилагат и за давността по чл. 34 от Закона за административните нарушения и наказания.

Вярно е, че аналогията като юридическа техника в областта на наказателното право е с ограничено приложение, тъй като не би могло да бъде използвана при тълкуване на съдържанието на наказателноправните норми в посока на обосноваване на

наказателната отговорност. Аналогията обаче е възможна и допустима, когато е в полза на съответното лице<sup>1</sup>.

Намирам също, че е неприемливо и обществено неоправдано извършителят на административно нарушение да бъде поставян в по-неблагоприятно положение от извършителя на престъпление.

Следва да се отбележи, че след като законодателят е предвидил преклузивен срок за започването на административнонаказателното производство, с което се цели да бъде избегнато необоснованото забавяне на осъществяването на административната отговорност, не следва да бъде допускано подобно безкрайно протакане на приключването на производството. Спазването на предвидените в закона срокове за ангажиране на административнонаказателната отговорност на нарушителя е особено важна предпоставка за законосъобразното развитие на производството по реализирането ѝ. Не бива да бъде допускано продължително бездействие на държавните органи при осъществяване на техните правомощия, което би създавало неоправдано положение на несигурност в правния мир.

---

<sup>1</sup> Гиргинов, А. Цит. съч., с. 73.