
СТАТИИ

НЕОБЖАЛВАЕМИЯТ МИНИМУМ НА НАКАЗАНИЕТО ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ

*Рагослава Йорданова **

Още с приемането на Закона за административните нарушения и наказания през 1969 г. българският законодател предвижда необжалваемост на наказателните постановления, с които е наложена глоба до определен размер, постановено е отнемане на вещи до определена стойност в полза на държавата или е присъдено обезщетение за причинени вреди на същата стойност, освен ако в специален закон е предвидено друго.

В контекста на практиката по прилагането на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) на Европейския съд в Страсбург по правата на човека, възниква въпросът доколко българското законодателство чрез въвеждането на необжалваем минимум не противоречи на основни принципи за защита правата на човека, залегнали в конвенцията¹.

Във връзка с това на първо място следва да се изясни същността на наказателното постановление като акт на правораздаване на съответния оправомощен по силата на закона държавен орган. Изследването за същността на административнонаказателното производство и в частност на наказателното постановление има значение с оглед отграничаване на прилагането на чл. 6 ЕКПЧ и чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ).

Основен принцип на всяка правова държава, изведен и в ЕКПЧ, е възможността всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него да има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

В практиката си Европейският съд по правата на човека допуска известни изключения. Такъв е и подходът на българския законодател – в чл. 120 КРБ е предвидено съдилищата да осъществяват контрол за законност на актове и действия на адми-

* Съдия в Районния съд – Ихтиман.

¹ Такива се съдържат вече и в чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС, публикувана в „Официален вестник на Европейския съюз“ на 14.12.2007 г.

нистративните органи, като в неговата ал. 2 този контрол е сведен до правото на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат. Във второто изречение на цитираната разпоредба обаче е допуснато отклонение от този принцип, като е посочено, че това право може да бъде ограничено със закон.

Конституционният съд на Република България (КС) нееднократно се е занимавал с въпроса дали това разрешение на Конституцията не е в противоречие с основните принципи на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Така в своето Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г. КС застъпва становището, че могат да бъдат изключени от съдебен контрол административни актове „поради особеното си съдържание и предмет“. В Решение № 4 от 1.04.1999 г. по к. д. № 31/1998 г. КС посочва, че чл. 6 ЕКПЧ поставя изисквания за справедлив процес, без да абсолютизира самото съдебно обжалване, като не се изключва възможността за необжалваемост на определени от закона административни актове. „Ограничението на това право е допустимо, тъй като поради естеството си се налага то да бъде регламентирано от държавата. В това отношение всяка държава – страна по конвенцията, разполага с определена свобода за постигане на допустими от Конституцията и закона цели... До такъв извод се стига и когато чл. 6, т. 1 ЕКПЧОС се тълкува съобразно Конституцията на Република България (чл. 120, ал. 2)“. КС е категоричен в становището си, че предимството по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията не е предимство и пред конституционните разпоредби, тъй като обратната теза би могла да доведе до неблагоприятен резултат – парализиране на конституционни разпоредби от международна норма, която не е в съответствие с тях.

Цитираното решение на КС е подписано с особено мнение от конституционния съдия Димитър Гочев, в което той посочва, че изключението от общото правило за обжалване на административни актове законодателят може да приложи само в случаите, когато с това ограничаване на правото се защитават по-висши конституционни принципи или конституционни права, които трябва да имат предимство пред правото на обжалване¹.

Теоретичният въпрос, който възниква при разглеждането на проблема за въведеното от специалните закони ограничение на правото на обжалване на наказателни постановления, с които е наложено наказание до определен минимум, се свежда до това – наказателното постановление административен акт ли е по смисъла на чл. 120 КРБ и допустимо ли е да има изключения от възможността за съдебен контрол върху неговата законосъобразност?

Теорията приема, че наказателното постановление от формална гледна точка е

¹ Така в чл. 128, ал. 3 АПК е предвидено, че не подлежат на съдебно обжалване административните актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго.

индивидуален административен акт, доколкото е властнически акт, издаван от органите на администрацията, който поражда определени наказателноправни последици. По своето съдържание обаче наказателното постановление е правораздавателен акт – акт на административнонаказателна юрисдикция, тъй като чрез него се установява фактът на административно нарушение, посочва се нарушителят, и след като се установи, че той е извършил от обективна и субективна страна констатираното нарушение, му се налага определено от съответния закон административно наказание. В този смисъл наказателното постановление е своеобразна „присъда“, която обаче не се налага от съда, а от административния орган.

Производството по издаване на наказателното постановление е двуфазно – започва със съставянето на акт за установяване на административно нарушение и ако той е законосъобразен и обоснован, наказващият орган издава наказателно постановление. Това е правораздавателна дейност – тук административният орган има правомощие вместо съда да прецени извършено ли е едно административно нарушение, кой го е извършил, виновно ли е поведението му и какво наказание да се наложи.

Вече издаденото наказателно постановление подлежи на оспорване пред съответния районен съд, в района на който е извършено или довършено административното нарушение. Районният съд действа не като контролна инстанция, а като инстанция по същество – той е длъжен да извърши същата проверка, която е извършил административнонаказващият орган при издаването на наказателното постановление, а именно: извършено ли е деяние, осъществяващо състава на конкретно административно нарушение, кой го е извършил, виновно ли е поведението му и правилно ли е индивидуализирана санкцията. В теорията работата на районния съд по контрола върху издадените наказателни постановления се нарича „втора първа инстанция“¹.

Дейността на съда практически се свежда до контрол върху правораздавателна дейност на органи на администрацията – той следва да провери дали актът за установяване на административно нарушение е редовен (дали са налице реквизитите, посочени императивно в чл. 42 ЗАНН), както и формалната законосъобразност на наказателното постановление (дали са налице реквизитите на чл. 57 ЗАНН). Ако констатира, че не е нарушена процедурата, съдът пристъпва към разглеждане на въпроса по същество – дали е извършено административно нарушение, от кого и правилно ли е наложено административното наказание. Както посочва теорията, правораздавателната дейност на изпълнителната власт е своеобразна привилегия, тъй като Конституцията на Република България не предвижда налагането на наказания да се извършва от органи, различни от съдебните¹.

¹ **Дерменджиев, И.** Административни нарушения и наказания (процесуалноправен режим). С., 1981, с. 162.

² **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 300.

Оттук може да се направи изводът, че наказателното постановление не е административен акт в тесния смисъл на думата, доколкото е свързано с налагането на определена санкция, която в една или друга степен пряко засяга правната сфера на съответния нарушител.

Въпреки това в българското законодателство има редица случаи, при които е въведена необжалваемост на наказателните постановления, като критерият обичайно е размерът на наложената санкция. Подобно разрешение е донякъде оправдано, доколкото при минимален размер на санкцията за извършване на маловажно административно нарушение е безпредметно да бъде осъществяван съдебен контрол.

Съвсем друг обаче е въпросът какъв критерий е използвал законодателят при определяне на необжалваемия минимум и дали подобно изключване на съдебния контрол не ограничава правата на гражданите. В някои случаи специалните закони предвиждат необжалваемост на наказателните постановления единствено с оглед на размера на наложената с тях глоба. Това е така в чл. 54, ал. 3, чл. 58, ал. 3 от Закона за техническите изисквания към продуктите, според които не подлежат на обжалване наказателни постановления, с които е наложена глоба до 500 лв. или имуществена санкция до 1000 лв. включително. Член 17, ал. 2 от Закона за транслитерацията пък предвижда, че не подлежат на обжалване наказателните постановления, с които е наложена глоба до 100 лв. включително или е постановено отнемане в полза на държавата на вещи, чиято стойност е до 1000 лв., или обезщетението за причинени щети е на същата стойност.

В чл. 239, ал. 3 и 4 от Закона за устройство на територията законодателят е стигнал до крайност, като е предвидил необжалваемост на наказателните постановления, с които е наложена глоба до 100 лв. включително, както и с които е наложена имуществена санкция на юридически лица и еднолични търговци до 5000 лв. включително¹. Считам, че подобен размер на необжалваемия минимум е абсолютно неоправдано завишен и това законодателно решение пряко поставя въпроса за наличие на нарушение на човешките права чрез ограничаване на достъпа до правосъдие на субекта на административнонаказателна отговорност.

Съществуват и други проблеми, свързани с необжалваемостта на наказателните постановления, предвидена в специалните закони. Така например при кумулативно наложени санкции за едно нарушение – напр. глоба и лишаване от права, като едното от наказанията е под установения необжалваем минимум, а другото – над него, да бъде разглеждана частично жалбата – само по отношение на наказанието над мини-

¹ Други случаи на предвиден необжалваем минимум са: чл. 130, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие, според който не подлежат на обжалване наказателните постановления, с които е наложена глоба до 100 лв.; чл. 474 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, според който наказателните постановления, с които е наложена глоба или имуществена санкция в размер до 150 лв., не подлежат на обжалване и др.

мума. Подобно разрешение е лишено от правна и житейска логика, доколкото съдът може да стигне до извода, че е допуснато съществено процесуално нарушение, водещо до опорочаване на производството, при което самото наказателно постановление се явява един незаконосъобразен акт, който правният мир не следва да търпи, а при оставянето на жалбата без разглеждане (поради необжалваемостта на постановлението) ще бъде наложено административно наказание в нарушение на закона.

Същото важи в случаите, когато с едно наказателно постановление са наложени няколко административни наказания за извършени нарушения, част от които са под установения минимум, а други – над него¹.

В други случаи законодателят е предвидил необжалваемост не само с оглед размера на наказанието, но и с оглед прилаганите принудителни мерки във връзка с извършеното административно нарушение.

Така е в чл. 96, ал. 3 от Закона за лова и опазване на дивеча, според който не подлежат на обжалване наказателни постановления, с които е наложена глоба до 100 лв. и/или е постановено отнемане в полза на държавата на вещи, чиято стойност е до 1000 лв., или обезщетението за причинени щети е на същата стойност, както и лишаване от право на лов за срок една година. Така е и според чл. 113, ал. 4 от Закона за горите, в съответствие с който не подлежат на обжалване наказателните постановления, с които е наложена глоба до 100 лв. включително или е постановено отнемане в полза на държавата на вещи, чиято стойност е до 1000 лв., или обезщетението за причинени щети е на същата стойност.

Тук законодателят е допуснал смесване на административното наказание с мерките по отнемане на средството и предмета на престъплението – в чл. 20 ЗАНН е предвидено, че наред с предвидените административни наказания наказващият орган следва да постанови отнемане в полза на държавата на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в съответния закон или указ, както и на вещите, предмет на нарушението, притежаването на които е забранено, независимо от тяхното количество и стойност, където и да се намират, както и вещите, предмет на нарушението, които принадлежат на нарушителя, в предвидените в съответния закон или указ случаи. Мерките по чл. 20 ЗАНН не са възмездие на извършеното нарушение, а имат превантивен характер или предотвратяват извличането на материална облага от извършеното правонарушение. Те преследват различни цели от наказанието, имат подчертано имуществен характер и тяхното използване е обусловено от вече извър-

¹ Административнонаказателното производство не познава института на групиране на наказанията – така в чл. 18 ЗАНН е предвидено, че когато с едно деяние са извършени няколко административни нарушения или едно и също лице е извършило няколко отделни нарушения, наложените наказания се изтърпяват поотделно за всяко едно от тях.

шено административно нарушение, като се налагат независимо от административното наказание. Затова стойността на отнетите вещи при прилагането на тези мерки не може да бъде вземана предвид при определяне на необжалваем минимум на издадено наказателно постановление. Извършителят винаги трябва да има възможност да се защити срещу незаконосъобразно отнемане на вещи (предмет или средство на нарушението), като установи, че те не са били средство или не са предмет на нарушението. Нещо повече, никъде в специалните закони не е предвиден нормативен ред, по който се установява стойността на отнетите вещи – административнонаказващият орган е свободен в своята преценка.

Други са проблемите във връзка с необжалваемия минимум по чл. 189, ал. 5 от Закона за движението по пътищата (ЗДВП), съгласно който не подлежат на обжалване наказателните постановления, с които е наложена глоба до 50 лева. Основният въпрос, който възниква при прилагането на тази разпоредба, е във връзка с Наредба № 13–1959 от 27 декември 2007 г. за определяне на първоначалния максимален размер на контролните точки на водач на моторно превозно средство, условията и реда за отнемането им и списъка на нарушенията на правилата за движение по пътищата, за които се отнемат (обн., ДВ, бр. 4 от 15 януари 2008 г.). Съгласно трайната съдебна практика отнемането на контролни точки не е наказание, а средство за отчет, т.е. тяхното отнемане не подлежи на самостоятелен съдебен контрол. Вярно е, че отнемането на контролни точки не е санкция, която би подлежала на самостоятелно обжалване, а фактическо действие с контролно-отчетен характер, което изпълнява предупредителна (по отношение на водачите) и информационно-статистическа (от гледна точка на контролните органи) функция. При отнемане на контролни точки съответният административен орган действа в условията на обвързана компетентност, като поведението му задължително следва факта на налагане на наказание за извършено нарушение, поради което отнемането на контролни точки няма самостоятелен характер и действията на административния орган по отбелязване на отнемането им произтичат от наличието на влязлото в сила наказателно постановление и наложеното с него наказание.

В случая обаче е възможно при издаването на няколко незаконосъобразни наказателни постановления, предвиждащи глоба под законоустановения минимум от 50 лв., да се стигне до неправилно отнемане на свидетелството за управление на водач на МПС, без той да притежава ефективно средство за защита срещу действията на контролните органи. Заповедта по чл. 157, ал. 4 ЗДВП за отнемане на свидетелството за правоуправление поради изчерпване на контролните точки се издава при обвързана компетентност и дори да бъде оспорвана по съдебен ред по АПК в това производство, административният съд няма правомощия за контрол на законосъобразността на вече влезлите в сила наказателни постановления. Подобно законодателно решение би могло да доведе до административен произвол.

Европейската практика – предвиждането на необжалваемост на наказателните постановления влиза ли в противоречие с ЕКПЧ?

За да се изясни проблемът влизат ли в противоречие нормите на специалните закони, предвиждащи необжалваем минимум на наказателните постановления, с разпоредбата на чл. 6 ЕКПЧ, следва да се отговори на въпросите: при издаването на наказателно постановление съществува ли „наказателно обвинение“ и оттам – следва ли да бъде осигурено справедливо и публично гледане на делото от независим и безпристрастен съд?

В практиката на Европейския съд има редица решения, които са относими към проблема. Така в решение от 21.02.1984 г. на Съда по правата на човека по делото *Йозтурк срещу Федерална Република Германия (Öztürk v. Federal Republic of Germany)* е посочено: „Конвенцията не създава пречки за държавите при изпълнението на задачата им на пазители на обществения интерес да установяват или да провеждат разграничение между различни категории нарушения по смисъла на вътрешното им право и да поставят разделителната линия, но от това не следва, че така направената от държавите класификация е решаваща за целите на конвенцията. Чрез изключването на определени форми на поведение от категорията на престъпленията по вътрешното право законодателят може да задоволи интересите на индивида, а така също и нуждите на надлежното осъществяване на правораздаването, по-специално като освободи по този начин съдебните органи от задачата да преследват и наказват престъпления срещу правилата за движение по пътищата, които са многочислени, но маловажни. Конвенцията не създава пречки за инициативите по „декриминализиране“, които се правят под най-разнообразни форми в страните членки на Съвета на Европа. Независимо от това, ако договарящите се държави имаха възможност по свое усмотрение, чрез категоризиране на дадено нарушение като „административно“, вместо като престъпление, да изключат действието на основните разпоредби на членове 6 и 7, приложението на тези текстове би било подчинено на суверенната им воля. Една толкова широка свобода на действие би могла да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на конвенцията. Като потвърждава по този начин „автономността“ на понятието за „наказателно обвинение“, както то се разбира по чл. 6, Съдът трябва да прецени дали „административното нарушение“, извършено от жалбоподателя, е било „престъпление“ по смисъла на този текст.

В мотивите си съдът посочва, че първото, което следва да се установи, е дали според правната система на ответната държава текстът, определящ състава на въпросното нарушение, се отнася към наказателното право. След това трябва да се разгледа характерът на нарушението и, накрая, характерът и тежестта на наказанието, което засегнатото лице рискува да получи, като при преценката се държи сметка за предмета и целта на чл. 6 ЕКПЧ: „Според обикновеното значение на думите нарушения, чийто извършител подлежи на наказания, целящи *inter alia* възпиращо въздействие и изразяващи се обикновено в глоба и в лишаване от свобода, попадат по принцип в

обсега на наказателното право (...) Макар и да изглежда по-малко обременителна в някои отношения от глобата, налагана като наказание за извършено престъпление (*Geldstrafen*), тя все пак е запазила наказващия си характер, който е обичайна отличителна черта на наказанията в криминален контекст, тъй като цели както да накаже, така и да възпре“. Освен от характера на санкцията като възмездие за извършеното нарушение, съдът изхожда и от нейната насоченост. Нарушената разпоредба „е правило, насочено не към дадена група със специален статут – както е например в дисциплинарното право – а към всички граждани в качеството им на участници в движението по пътищата. То предписва определен вид поведение, чието неспазване подлежи на наказателна санкция. Общият характер на правилото и целта на наказанието – едновременно възпираща и наказваща – са достатъчни, за да покажат, че разглежданото нарушение е било, по смисъла на чл. 6 от Конвенцията, криминално по характер... Фактът, че нарушението е било маловажно и едва ли е могло да увреди репутацията на извършителя, не го поставя извън обхвата на чл. 6. Всъщност нищо не сочи, че престъплението, за което говори конвенцията, предполага непременно определена степен на тежест“. Според Съда „би било в разрез с предмета и целите на чл. 6, който гарантира на „всяко лице, обвинено в криминално престъпление“ правото на съд и на справедлив процес, ако на държавата беше позволено да изключва от обсега на този член цяла категория от престъпления на единственото основание, че ги счита за маловажни.

И най-накрая, Съдът изрично подчертава, че „една договаряща държава може да има основателна причина да освободи своите съдилища от задачата да се произнасят по маловажни нарушения. Да се повери на административните органи преследването и наказването на маловажни престъпления не е в противоречие с конвенцията, но при условие че засегнатото лице може да обжалва решението на административния орган пред съд, който осигурява гаранциите на чл. 6“.

Това становище е развито и в решение от 23.10.1995 г. на Съда по правата на човека по делото *Градингер срещу Австрия (Gradinger v. Austria, A-328-C)*, в което се сочи, че решенията на административни органи, които сами по себе си не отговарят на изискванията на чл. 6, т. 1 от конвенцията, трябва да подлежат на последващ контрол от „съдебен орган, който има пълна юрисдикция“. В решение от 2.09.1998 г. по делото *Лауко срещу Словакия (Lauko v. Slovakia)* Съдът е категоричен, че за да се приложи чл. 6 по силата на думите „наказателно обвинение“, достатъчно е въпросното нарушение по своя характер да е „наказателно“ от гледна точка на конвенцията или да води до такива санкции за извършителя, които по своя характер и степен на тежест принадлежат като цяло към „наказателната“ сфера. Така е в случаите, когато нарушената норма има за адресати всички граждани, а не само определена група с някакъв специален статут, то производството има наказателен характер. Това е така, защото наказанието в този случай има за цел да ги възпре да извършат повторно нарушение, което е обичайният отличителен белег на санкциите за престъпления. В

заклучение Съдът припомня, че правото на справедлив процес, от което правото на гледане на делото от независим съд е съществен компонент, има изключително важно място в едно демократично общество.

Разгледана в съвкупност, практиката на Европейския съд може да доведе до извода, че практически не е възможно изключването на обжалваемостта на наказателните постановления, с които се налага санкция, от последващ съдебен контрол.

Следва да се отбележи, че цитираните по-горе специални закони, които са част от вътрешното ни право, не защитават висши конституционни принципи или конституционни права, които трябва да имат предимство пред правото на обжалване. Вярно е, че е неоправдано от практическа гледна точка да бъде предвиден съдебен контрол в случаите на маловажни административни нарушения, за които е предвиден минимален размер на санкцията. Законодателят обаче следва да прецизира критериите си при определяне на необжалваемия минимум така, че да бъдат гарантирани правата на гражданите за справедлив съдебен процес при засягане на техните права и законни интереси, както и за да не се допуснат евентуални осъдителни решения срещу държавата. Очевидно подобни разрешения на законодателя за предвиждане на необжалваем минимум са продиктувани от обстоятелството, че както актосъставителите, така и административнонаказващите органи допускат редица грешки и пропуски при реализирането на административнонаказателната отговорност, което при последващ съдебен контрол води до формалната отмяна на издадените наказателни постановления. Това обаче е сторено за сметка на правата на гражданите, което е недопустимо.

При предстоящото приемане на Административнонаказателен кодекс законодателят би следвало да отчете обстоятелството, че производството по издаване на наказателни постановления и налагане на административни наказания по своята същност е „наказателно производство“, тъй като е свързано изцяло с извършването на нарушение и налагане на наказание, т.е. с ограничаване на правната сфера на сочения за извършител, и като израз на държавната наказателна репресия се явява мярка за възмездие, предупреждение и превъзпитаване по отношение на субекта на едно административно правонарушение. Това означава, че дори да има предвиден необжалваем минимум на налагани с наказателни постановления наказания, той следва да засяга в толкова малка степен правната сфера на нарушителя, че в действителност да е неоправдано съдилищата да бъдат сезирани с подобни производства. Във всички останали случаи трябва да бъде дадена възможност на заинтересуваните граждани и юридически лица да бранят своите права и законни интереси срещу незаконосъобразните актове на администрацията.