

## **ЦЕНТЪР ЗА ОБУЧЕНИЕ НА АДВОКАТИ „КРЪСТЮ ЦОНЧЕВ“**

### **ДИСКУСИОНЕН ФОРУМ „АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗВАНЕ“**

През месец ноември 2016 г. в Центъра за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“ бе организиран и проведен дискуссионен форум, посветен на административното наказване.

За участие бяха поканени адвокати, съдии от Софийския районен съд, съдии от Административния съд – София-град, и прокурори от Софийската районна прокуратура.

Водещи на форума бяха представители на научните среди – преподаватели от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“: проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д. ю. н. Цветан Сивков, д-р Галина Чернева, д-р Светла Янкулова и д-р Капка Георгиева, всички от Катедрата по административноправни науки.

Материята на административнонаказателния процес беше разделена на отделните му стадии, като по този начин обсъжданията вървяха не по процеса изобщо, а по всеки негов стадий последователно: съставяне на акт за констатиране на административно нарушение, издаване на наказателно постановление, оспорване пред районния съд като първа съдебна инстанция, касационно производство по ЗАНН, възобновяване на административнонаказателното производство като извънреден способ.

Обсъжданията по отделните теми бяха оживени, със силно участие на присъстващите адвокати и много критични. По-надолу представяме резюме на разискванията.

Още в началото на дискуссионния форум от страна на водещите научни работници беше изтъкнато, че ЗАНН е, от една страна, пример за добре обмислен и написан закон – фактът, че той действа близо 50 години, достатъчно говори за неговите качества. От друга страна обаче, обществените отношения днес са съвсем други и в редица свои части този закон вече не може добре да ги регулира. Това обуславя нуждата от нов общ нормативен акт, съобразен с новите изисквания, какъвто все още няма. Изтъкнато бе, че повече от 12 години се готви Кодекс за административните нарушения и наказания, че няколко работни групи са подготвяли през годините различни варианти, но въпреки това и до днес липсва окончателен проект, който да е

стигнал до Народното събрание за обсъждане. Причините за това са много, но като че ли основната е липсата на политическа воля за подготовка и обсъждане на кодекса.

Проф. д. ю. н. Цветан Сивков представи проблемите, свързани с установяване на извършеното административно нарушение и съставянето на акта за неговото констатиране. Становища изразиха Л. Денев, Е. Недева, Т. Шолев, проф. д-р Д. Хрусанов. Като основни недостатъци в този стадий бяха посочени:

– Тенденцията в специални закони необосновано да се разширява кръгът на актосъставителите, което се отразява върху компетентността им по съставяне на акта.

– Неспазването на изискването на ЗАНН свидетелите по акта да са поне двама – това се върши най-често от административнонаказващия орган, но в много случаи се пропуска и от съда.

– Противоречието между изискванията на чл. 42 и чл. 53, ал. 2 ЗАНН. Втората разпоредба допуска издаването на наказателно постановление дори и при нередовности на съставения акт, стига по безспорен начин да са установени извършването на деянието, самоличността на извършителя и неговата вина. От текста на разпоредбата като че ли може да се заключи, че съставеният акт може да не сочи кой е съставителят му, че няма нужда от датата на съставянето му, че може и да няма свидетели и т.н. – нещо, което съдът в никакъв случай не следва да приема и при такива пороци на съставения акт трябва да отменя оспореното постановление.

– Критикувани бяха и специални закони, например Законът за движението по пътищата, които придават доказателствена сила на съставения акт. Такава той няма и подобна законодателна практика следва да бъде преустановена.

Д-р Капка Георгиева представи пред участниците във форума стадия по налагане на административно наказание – издаване на наказателно постановление. Отношение взеха Е. Недева, Т. Шолев, Г. Чернева, проф. д-р Д. Хрусанов.

Изгъкнати бяха следните критични аргументи:

– Определянето на административнонаказващите органи по различните специални закони трябва да става много внимателно и те не следва да са голям кръг. Издаването на наказателно постановление представлява правораздавателна дейност, тя не може да се извършва от всеки служител в администрацията.

– Много често правомощието да се налага административно наказание може да бъде делегирано на подчинен на съответния орган служител. Това също трябва да става много внимателно. Освен това винаги трябва да се помни, че пределегиране в тези случаи не може да се извършва – така правораздавателната компетентност може „да слезе“ на доста ниско ниво в служебната йерархия, а пределегирането е по принцип е забранено. В този смисъл има и тълкувателно решение на ВАС, което също не се спазва.

– Създават затруднения и случаите, в които въпросът за налагане на наказанието се решава от колективен орган, а наказателното постановление се издава от неговия председател, напр. КЕВР. В подобни случаи наказващият орган не действа са-

мостоятелно, той е подчинен на решението на колективния орган и може да му се влияе.

– На практика се забравя, че налагането на наказания е правораздавателна дейност, а един от принципите е и състезателното начало. Пред административнонаказвателния орган такъв принцип никога не се спазва на практика, а това обстоятелство често се подминава от съда при евентуалното оспорване на наложеното наказание.

Във връзка с възможността заедно с налагането на наказание да се предвиди и обезщетение за причинените от нарушението вреди бе изтъкнато, че основният текст на чл. 45, ал. 1 ЗАНН отдавна е остарял и е пропускан при правените в годините изменения и допълнения на закона. Според разпоредбата обезщетение може да се присъди само ако вредите от нарушението са до 2 лв., освен ако специален закон предвижда по-голям размер.

Оспорването на наложеното наказание пред районния съд е третият стадий на административнонаказателния процес. Тук беше изтъкнато, че ЗАНН не съдържа основанията за оспорване и не предвижда присъждането на разноски. Практиката да не се присъждат разноски в случаите, когато постановлението бъде отменено от съда, се обяснява с възприемане на същото разрешение в НПК, както и с обстоятелството, че при тези дела сумите не са големи. Неправилно е и едното, и другото, и в бъдещ нов нормативен акт този въпрос следва да се уреди. Позоваването на НПК в случая няма никакво основание, а тези дела отдавна не са за незначителни суми – налаганите глоби може да стигнат по размер и половин милион лева. При отмяна на постановлението обаче спечелилият делото няма право на разноски.

Съдилищата като че ли все още смятат делата от административен характер за не особено важни и сложни и често подценяват отделните казуси.

Относно касационната инстанция в административнонаказателния процес всички участници във форума бяха единодушни, че тук е най-несполучливата уредба на ЗАНН. Касационното производство беше представено от д-р Светла Янкулова. Становища изразиха Е. Недева, Е. Христова, И. Палева, К. Георгиева, Г. Чернева, Т. Шолев, проф. д-р Д. Хрусанов. Основните критики към ЗАНН се свеждаха до следното:

– След създаването на двете системи на съдилищата у нас – общи и административни, не е ясно защо процесът по ЗАНН започва в системата на общите съдилища, а касационното производство се прехвърля в системата на административните.

– Това прехвърляне води до редица неуредени от закона въпроси, например – в какъв състав административният съд трябва да разгледа касационната жалба или протест?

– Уредбата първоначално е в ЗАНН, там може по неуредени въпроси да се привлича НПК, после се привлича тази по АПК, а по неуредените въпроси АПК препраща към ГПК. Такава законодателна техника е недопустима и вредна.

– Участието на прокурор в касационното производство по АПК е задължително. Това едва ли е необходимо при касационните жалби и протести по ЗАНН. Освен това съгласно АПК касационен протест могат да подават само главният прокурор и неговият заместник при Върховната административна прокуратура. Това изискване на кодекса изобщо не се спазва на практика – така законът сам предвижда неприлагането си.

– При касационното производство по ЗАНН се прилагат основанията на НПК. Те обаче не са същите като по АПК. Така остават неуредени правомощията на касационната инстанция по АПК, като например при основанието явна несправедливост на наложеното наказание.

– Не бива касационната инстанция да има право да налага за първи път наказание, каквито случаи на практика има – например, когато оправдава подсъдимия за престъпление и му налага административно наказание. Тогава тя е първа и последна инстанция и така съществено се нарушават правата на наказаните. Същото се отнася и за случаите, когато касационната инстанция променя правната квалификация на деянието.

При възобновяването на административнонаказателни дела също има редица нерешени въпроси:

– Едва ли е правилно единствено окръжният прокурор да има право да подава искане за възобновяване – така той става посредник между страната по делото и съда и преценката му е решаваща.

– Съставът на административния съд като извънредна инстанция също не е уреден в закона.

– Не са уредени и правомощията на съда – по отношение на правомощията чл. 73, ал. 2 ЗАНН препраща чл. 68 ЗАНН, който обаче е отменен още през 1998 година.

Доц. д-р Ралица Илкова направи специално изказване относно производството по налагане на имуществени санкции на юридически лица, уредено в чл. 83а и сл. ЗАНН. Единодушно участниците във форума възприеха виждането, че тази материя няма място в ЗАНН, а би следвало да се уреди с отделен нормативен акт. Докато основен принцип на административнонаказателната отговорност е, че тя е лична, такава не може да се търси на юридически лица. Следователно, ако не става дума за административнонаказателна отговорност, тя няма място в ЗАНН.

На критика бяха подложени някои от сегашните разрешения на това производство – например липсата на връзка между извършеното престъпление и наложената имуществена санкция, която по-рано се обуславяше от извършеното, но сега тази връзка е отпаднала. Като курioз бе подчертано, че имуществена санкция сега може да бъде наложена на юридическо лице и при извършване на престъплението „изнасилване“.

В дискуссионния форум взе участие и д-р Христос Казандзис, адвокат от Солун. Той представи пред участниците видовете административни наказания в Гърция и процедурата по тяхното налагане.

Участниците във форума съзнават, че рано или късно ЗАНН ще бъде заменен с вероятно много по-добре подготвен нов нормативен акт, уреждащ т.нар. административнонаказателен процес. Надяваме се, че направените на форума анализи, критики и предложения могат да изиграят съществена роля при неговата подготовка.

Центърът за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“ намира, че провеждането на дискуссионни форуми с участието на различни представители на правната професия е подходяща форма за обсъждания, анализи и предложения за усъвършенстване на законодателството и съдебната практика. Тяхното провеждане би трябвало да продължи и занапред. Този извод се потвърждава и от проведения и представен тук накратко дискуссионен форум, посветен на административното наказване.

Управителен съвет  
на Центъра за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“