

ПРЕЗУМПЦИЯТА В ОБЛАСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ

*Радослава Йорданова**

Презумпцията в правото представлява технико-юридически способ на инструменталното битие на юридическата техника, при който въз основа на наличието или липсата на определени юридически факти субектът на правно регулиране презумира (предполага) съществуването или липсата на други юридически факти, които имат значение за решаването на определен проблем на правното регулиране¹. Произходът на термина „презумпция“ е латински – *presumptio* означава предположение. Би могло да се приеме, че презумпцията в правото представлява допускане, което се приема за факт до момента на опровергаването му. Изграждането и действието на правната система като едно цяло се основава на редица необорими презумпции: за знанието на правото от всички правни субекти (*Ignoratio iuris neminem excusat*); за знанието на правото от съда и всички други държавни органи, които го прилагат (*Lex novit curia*).

Презумпциите в правото имат голямо практическо значение, особено в областта на доказването. Основният принцип на тежестта на доказване е, че онзи, който твърди съществуването на даден факт, следва да го докаже. При презумпциите чрез въвеждане на законовото предположение се постига разместване на доказателствената тежест.

В този смисъл презумпцията е заключение, което законодателят прави в правна норма от наличието на един известен факт за друг неизвестен факт или право. Това означава, че субектът на правно регулиране, който в континенталната правна система е законодателят, обобщавайки достатъчен брой случаи, формулира извод, който е верен по отношение на тези обобщени случаи. В теорията на правото се приема, че презумпциите в правото имат характер на предположение, тъй като са вероятни, а не достоверни обобщения.

Презумпциите имат приложение в почти всички клонове на правото, но ако в областта на гражданското и публичното право те са широко използвани като логическа основа на съответните правни предписания, то в наказателното право приложното им поле е силно ограничено.

Принципно в наказателното право и процес не съществуват необорими презумпции. Основополагащата презумпция в областта на наказателното право е тази за невиновност, закрепена като основен конституционен принцип в чл. 31, ал. 3 от

* Съдия в Районния съд – гр. Ихтиман.

¹ Милкова, Д. Презумпцията в правото като способ на юридическа техника. – Съвременен право, 2002, № 1, с. 8.

Конституцията на Република България и преповторена в чл. 16 НПК: обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. По съществуто си това не е презумпция, а обективно правно положение, което съпътства обвиняемия от привличането му към наказателна отговорност до влизане в сила на присъда, с която се установява обратното.

Ограничението на приложното поле на презумпцията като вид юридическа техника в областта на наказателното право е основано на недопустимостта на разместването на доказателствената тежест в наказателния процес, а с оглед на основното правило, залегнало чл. 303, ал. 1 НПК, присъдата не може да почива на предположения.

Поради това, че законодателят си служи доста активно с презумпциите като юридическа техника в законотворческия процес, възниква въпросът за приложението на законите предположения в областта на административното наказване.

От теоретична гледна точка няма съмнение, че административнонаказателната отговорност не може да бъде обосновавана на базата на законова презумпция. Това е така, защото административното наказване представлява „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство. В административнонаказателното право са възприети различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното право, като принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика. Във всички случаи особеностите на правната уредба на административното наказване не може да бъдат разглеждани извън контекста и без съпоставка със съответните правила в наказателното и наказателнопроцесуалното право².

Взаимовръзката между наказателното и административнонаказателното право обосновава субсидиарното прилагане на правила по отношение на административното наказване (чл. 11, 84, 85 ЗАНН), като в някои случаи то може да бъде дори директно, а в други – съответно. Във всички случаи последиците на наказателната и административнонаказателната отговорност са сходни, защото представляват все разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на граждани на за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят.

Доколкото административното наказване е част от дейността на администрацията и цели санкциониране на извършването на нарушения, които засягат реда на държавното управление, то в повечето случаи административнонаказателната отговорност се осъществява в областта на административното право. В този смисъл за разлика от другите клонове на правото, където държавната принуда е изключение, неизпълнението или нарушаването на административните задължения по правило е

² Вж. мотивите към решение № 1/01.03.2012 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 10/2011 г.

свързано с определени санкционни последици. Поради това, че редът на държавно управление се характеризира с висока динамика на обществените отношения, административното право е регулирано в повече от 40 специални закона и множество подзаконови нормативни актове.

При административното регулиране в редица случаи законодателят си служи с презумпции, за да регулира конкретните административноправни задължения на субектите. Целта на тази законодателна техника е да бъде улеснена дейността на администрацията – чрез законовото закрепване на някакъв недоказан факт да може към него да се приложат съответни правни норми. В повечето случаи тези презумпции са въведени с данъчни и митнически цели, за да се гарантира интересът на фиска. Тези презумпции обвързват административния орган и съответното физическо или юридическо лице в правоотношението, по повод на което се прилага правната норма, въвеждаща презумпцията.

Така например в чл. 48 ДОПК се приема, че лице, което извършва или предлага извършването на сделки с вещи или права, или държи вещи в подлежащ на контрол обект, включително като залогоприемател, за целите на данъчното облагане в съответното производство това лице е собственик на вещите, съответно на правата, до доказване на противното; в чл. 7 от Закона за данък върху застрахователните премии е въведено предположението, че при разсрочено плащане на застрахователната премия всяко получаване на част от застрахователната премия се смята за отделно данъчно събитие; в чл. 22, ал. 5 от Закона за държавната финансова инспекция е предвидено, че фактическите констатации в акта за начет се смятат за истински до доказване на противното; в чл. 124, ал. 2 ДОПК се предвижда, че в производството по обжалването на ревизионния акт при извършена ревизия при особените случаи на ревизия по чл. 122 ДОПК фактическите констатации в него се смятат за верни до доказване на противното; в чл. 177, ал. 3 ЗДДС е въведена презумпция, че данъчно задълженото лице знае, че ДДС няма да бъде внесен в бюджета, ако неговият доставчик все още не е внесъл ДДС и цената на доставката се различава значително от пазарната. Подобен е подходът на законодателя и в чл. 103б, ал. 3 от Закона за акцизите и данъчните складове, в който е предвидено, че разликите между отчетността на данъчно задълженото лице, фактическата наличност, установена при извършване на физическата проверка, и данните от средствата за измерване и контрол се смятат за липси на стоки, за които се дължи акциз³.

По правило тези законови презумпции не представляват самостоятелна материалноправна уредба за възникване на задължения за адресатите, а по своята същ-

³ По този начин законодателят за данъчни цели въвежда презумпцията, че при липса е налице освобождаване за потребление и оттам – че се дължи акциз. В този случай обаче липсата сама по себе си не би могла да обоснове административнонаказателна отговорност по чл. 112, ал. 1 ЗАДС, предвиждащ имуществена санкция за лице, което, като е задължено, не начисли акциз.

ност са набор от особени доказателствени правила, които позволяват прилагането на материалноправните норми на съответния закон при съществена или пълна липса на необходимите доказателства за настъпването на фактическите състави, посочени в материалния закон и водещи до възникване на задължения за субектите.

Във всички случаи целта на тези правила е да бъде обезпечен интересът на държавата, свързан с установяване на публични задължения на физическите и юридическите лица, но същите тези правила не биха могли да обосновават административнонаказателната отговорност на задълженото лице.

В този смисъл се е произнесъл и Върховният касационен съд в Тълкувателно решение № 1/07.05.2009 г. на ОСНК, като изрично е посочил, че в хода на наказателното производство съдът изследва обстоятелствата от кръга на подлежащите на доказване по чл. 102 НПК единствено със способите и средствата на НПК, без да презумира формална доказателствена сила на заключенията на данъчните органи, както не би могъл да направи това и по отношение на което и да било друго доказателство или доказателствено средство (чл. 14, ал. 2 НПК).

Въпреки това в много случаи административнонаказващите органи приемат, че е извършено административно нарушение, респ. налагат наказание, обосновавайки отговорността със законова презумпция. В тези случаи, ако бъде установено, че твърдяното нарушение е основано на предположение, съдът следва да отмени издаденото наказателно постановление, ако не са представени достатъчно убедителни доказателства за това, че нарушението е действително извършено. Тук обаче следва да се има предвид, че в хода на съдебното оспорване не може да бъдат установявани нови фактически положения извън посочените в акта за установяване на административно нарушение и издаденото наказателно постановление. Това означава на практика, че ако отговорността на нарушителя е основана на предположение, то не би могло да бъде реализирана административнонаказателната му отговорност.

В два случая законодателят е въвел изрични оборими презумпции относно доказателствената сила на съставените актове за установяване на административно нарушение. Така в чл. 416, ал. 1 КТ и чл. 189, ал. 2 ЗДВП е предвидено, че редовно съставените актове имат доказателствена сила до доказване на противното.

В теорията не е спорно, че тези презумпции не намират приложение при съдебно оспорване на издадено наказателно постановление, тъй като не биха могли да променят доказателствената тежест в съдебното производство. В този смисъл констатациите в акта за установяване на административно нарушение следва да бъдат доказани с всички допустими от НПК доказателствени средства. Това е и разрешението на задължителната съдебна практика – още с ПВС № 10/28.11.1973 г. е прието, че съдът е длъжен, разглеждайки делото по същество, да установи чрез допустимите от закона доказателства административното нарушение и обстоятелствата, при които е извършено. Въпреки това в практиката съдилищата често се позовават на тези презумпции при постановяване на своите актове, без да бъдат събрани достатъчно убедителни до-

казателства в подкрепа на съставения акт за установяване на административно нарушение⁴.

Несъмнено е, че в хода на съдебното производство по оспорване на издадено наказателно постановление тежестта на доказване на всички факти и обстоятелства, свързани с предмета на доказване, лежи върху административнонаказващия орган. Нещо повече, съгласно чл. 103, ал. 3 НПК не може да се правят изводи във вреда на обвиняемия (нарушителя) поради това, че не е дал или отказва да даде обяснения или не е доказал възраженията си, т.е. съдът не би могъл да прави изводи във вреда на наказаното лице поради това, че не дава обяснения или не представя доказателства в подкрепа на възраженията си.

Този извод следва и от обстоятелството, че след като административнонаказателното производство по своята същност е наказателно производство, е абсолютно недопустимо при съдебното оспорване на издадено наказателно постановление в тежест на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице да се възлага оборването на констатациите на контролния орган, констатирал извършването на нарушението. Това правило е изведено както от общата презумпция за невиност, така и от прякото противоречие с чл. 14, ал. 2 НПК, съгласно който доказателствата и средствата за тяхното установяване не могат да имат предварително определена сила. Това означава, че наказващият орган винаги трябва да събере и представи достатъчно доказателства в подкрепа на съставения акт, така че да обоснове административнонаказателната отговорност.

В обобщение би могло да се посочи, че в областта на административнонаказателното право въведените в специалните административни закони оборими презумпции намират приложение само по отношение на конкретното административно правоотношение и не биха могли да обърнат доказателствената тежест при оспорване на издадено наказателно постановление. Това означава, че ако бъде образувано административнонаказателно производство, наказващият орган винаги ще е длъжен да установи и да докаже по несъмнен начин извършването на твърдяното административно нарушение.

⁴ Така например решение № 8137/23.12.2014 г. по адм. д. № 7051/2014 г. на Административния съд – София; решение № 4247/19.6.2015 г. по адм. д. № 57/2015 г. на Административния съд – София; решение от 26.10.2011 г. по к. н. а. х. д. № 390/2011 г. на Административния съд – Бургас; решение № 1929 от 17.12.2015 г. по н. д. № 2048/2015 г. на Административния съд – Бургас; решение № 477/6.03.2015 г. по н. д. № 366/2015 г. на Административния съд – Варна; решение № 369/19.12.2014 г. по н. д. № 298/2014 г. на Административния съд – Видин; решение от 5.06.2012 г. по н. д. № 258/2012 г. на Административния съд – Добрич; решение № 138/30.09.2014 г. по н. д. № 89/2014 г. на Административния съд – Кърджали; решение № 267/28.05.2014 г. по н. д. № 301/2014 г. на Административния съд – Плевен; решение № 1618/14.07.2014 г. по н. д. № 1458/2014 г. на Административния съд – Пловдив.