

**ИЗПЪЛНИТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО –
ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА. ПРИНЦИПИ.
ВИДОВЕ ИЗПЪЛНЕНИЕ. ОБЖАЛВАНЕ
НА ДЕЙСТВИЯТА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО.
ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ.**

Изпълнението е част от административния процес. Той се провежда в предходните му части, за да се стигне до него. Изпълнението е третата фаза на административния процес и то има задължителен характер за разлика от контролните производства, които зависят от прокурора или от страните.

А. Общи положения по изпълнението

1. Съобразно чл.267 от кодекса на изпълнение подлежат изискуемите задължения, които са възникнали от изпълнителните основания, предвидени в закона (в този кодекс или в друг закон). Важно тук е, че става дума за задължения, които имат специфично качество – вече е налице изискуемост. В чл.268 от АПК са посочени изпълнителните основания. Те са влезлите в сила индивидуални или общи административни актове. Втората категория са решенията, определенията и разпорежданията на административните съдилища. На следващо, последно място са поставени споразуменията пред административните органи или пред съда. Всички тези актове имат специфично качество – те са влезли в сила и даже нещо повече – подлежат на предварително изпълнение (което означава, че отговарят на особени и специфични изисквания – чл.60, чл.166, чл.167 от АПК).

АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛЕН ПРОЦЕС

Една от формите на държавна принуда е административната принуда. Тя има свои особености. Един от видовете държавна принуда е административното наказване. Това е процесуална дейност от последователно развиващи се действия на различни субекти на административното право и административнонаказателния процес. Това е негативното правосъдие – това, което решава въпросите по отговорността при извършване на административните нарушения.

1. Административното наказване е елемент от едно „сборно понятие за административно наказване, което може да се покрие с едно понятие за административнонаказателно право в най-общия смисъл на тази дума – материално и процесуално административнонаказателно право“¹. В следващите редове ще отделим внимание на процесуалните аспекти, т.е. на административнонаказателния процес.

2. Това е система от процесуални действия на страните и субектите на процеса. Те водят до наказване с административно наказание на лица, които са извършили административни нарушения и до изпълнение на тези наказания.

3. Административното наказване е юрисдикционна дейност, т.е. това е правораздаване – решаване на правен спор относно отговорността за извършено нарушение.

Тук също може да се обособят фази, които формират структурата на административния процес. Те са:

¹ Дерменджиев, Ив., Производство за налагане на административни наказания в НРБългария, С., Наука и изкуство, 1963 г., с.4



- установяване на административното нарушение, налагане на административното наказание, оспорване пред съд на наложеното наказание;
- първа и втора инстанция и изпълнение на наложените административни наказания и решенията на съда.

4. Нормативната основа на административнонаказателния процес е Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН). По неуредените въпроси се прилагат НК – чл.11, НПК – чл.84 и за касационното производство – чл.63.

Самият ЗАНН съдържа правила, които се отнасят до материалното административнонаказателно право и такива, които имат процесуален характер. Процесуалните норми показват реда, по който се прилагат материалните норми. Те уреждат установяването на административните нарушения, налагането на административните наказания, съдебния надзор върху тях и тяхното изпълнение.

2. Изпълнителното производство по АПК е самостоятелно и независимо от изпълнителните производства по ГПК или по ДОПК – чл.268. Това законодателно решение може да се оцени положително. То е развито в чл.269. Според него публичните вземания, породени от изпълнителните основания, посочени в чл.268 се изпълняват по реда на ДОПК. Ако става дума за частни вземания на общини и на държавата, вземания за вреди от незаконосъобразни административни актове, от принудително изпълнение и други частни парични вземания, породени или удостоверени от изпълнителните основания по чл.268, както и вземанията за разноски, се изпълняват по правилата на ГПК.

3. Законът определя органите по изпълнението.

На първо място е установен принципът – изпълнението срещу граждани и организации се осъществява от административните органи, които са издали или е трябвало да издадат акта. По изключение, ако това следва от естеството на изпълнителното основание, изпълнението може да се възложи на друг орган (законът не казва административен орган – т.е. тук не са задължителни характеристиките от §1, т.1 на ДР на АПК).

Изпълнението срещу административен орган се осъществява от съдебния изпълнител, в чийто съдебен район е местоизпълнението на задължението.

След това са уредени специални хипотези. При закрит орган по изпълнението и непосочен негов правоприменик, тогава изпълнението се осъществява от органи със същата компетентност. При необходимост може да се иска съдействието на органи на полицията, на други държавни или общински органи. Собствениците или обитателите на нежилищни недвижими имоти са длъжни да осигурят свободен достъп в тях на лицата, надлежно натоварени или упълномощени за изпълнението, когато то не може да бъде осъществено по друг начин и когато влизането в такива имоти не е ограничено със закон при спазване на определени условия. Всички държавни органи са длъжни да указват съдействие по изпълнението.



Актовете, с които се произнася органът по изпълнението, се наричат постановления.

4. В чл.272 от кодекса, който е наречен „Съразмерност при изпълнението“ е установено задължението, изпълнението да се осъществи по начина, посочен в изпълнителното основание. Това е приложение на принципа, който е заложен в чл.6 „Съразмерност“. Разбира се тук се прилагат и другите принципи, но този е определящият.

В тази разпоредба има конкретизация на принципа на съразмерността. Тя се изразява в това, че трябва да се използват средства, които ще осигурят най-ефективното изпълнение на задължението. Освен това при няколко начина за изпълнение, трябва да се търси най-благоприятния за гражданите. Влизането в жилище без съгласието на неговия обитател се допуска само с разрешение на съдия от административен съд.

Органът по изпълнението е длъжен да изпълни в срока, който е посочен в изпълнителното основание. При неизпълнение виновните длъжностни лица носят отговорност и се наказват с глоба. Тук по своеобразен начин е определен не само срокът, но и компетентността по извършването на действия по изпълнението, а с глобата – и последствията по нейното нарушаване.

5. В изпълнението, подобно на другите процесуални действия има страни. Кодексът ги определя като – взискател и длъжник. Взискателят е административният орган, който е издал акта или е трябвало да го издаде, а също и органът, който е посочен в изпълнителното основание. Тук са предвидени и техните правоприемници. Длъжник в производството са граждани и организации като правило или органи, които са посочени в изпълнителното основание.

Поради особеното им положение страни могат да бъдат прокурорът, омбудсманът или други оправомощени в специален закон, когато производството е започнало по тяхна инициатива.

Предвидени са и правила по правоприемството, които се отнасят до длъжниците. До тук бяха представени основните и общите положения на изпълнението.

Б. Процедури, свързани със започване, спиране, прекратяване и приключване на изпълнението.

1. Започването на производството е служебно. Става по инициатива на органа, който е издал или е трябвало да издаде административния акт. Това е принципът.

Възможен е и друг начин за започване – по инициатива на горестоящия орган, на прокурора, на омбудсмана или на заинтересован гражданин или организация. Към молбата се представя официален препис от изпълнителното основание. Прилагат разпоредбите на чл. 158 – т.е. преценява се дали молбите за изпълнение отговарят на определени изисквания.

Принудителното изпълнение не е възможно без да са положени усилия за доброволно изпълнение. Това означава, че органът по изпълнението е длъжен на отпрати покана за доброволно изпълнение в 14-дневен срок от получаването ѝ. Поканата трябва да съдържа определени реквизити.

2. Възможно е отсрочване или разсрочване на изпълнението. Разсрочването означава, че при съществуването на обективни обстоятелства, които пречат на длъжника да изпълни, еднократно органът може да разреши изпълнението да се извърши изцяло след определен срок или на части по одобрен план. При необходимост органът по изпълнението може да определи допълнителни условия по изпълнението. Те са задължителни и при тяхното неспазване разсрочването се отменя.

Отсрочването е възможност за изпълнение в 14-дневен срок след датата, първоначално определена в изпълнителното основание.

Разсрочването и отсрочването се разрешават с постановление, което не подлежи на обжалване. Идеята е, че това е въпрос на преценка и не става дума за оспорване на законността на изпълнението.

3. При определени условия е възможно спиране на изпълнението. Те са: разпореждане на съда в предвидените случаи; пис-



мено искане на взыскателя; смърт или прекратяване на страна; при уреждане на попечителство.

Възобновяването на производството става служебно или по искане на взыскателя след като бъдат отстранени пречките за придвижване на производството.

4. Кодексът предвижда правила по прекратяване на производството. Те са подробно и изчерпателно описани в чл.282 от АПК. Уредено е приключването на изпълнението. Това става с изпълняване на задължението и събиране на разноските по производството. Това са две различни хипотези – прекратяване на производството и приключване на изпълнението.

Според кодекса изпълнението приключва с изпълнението на задължението и събирането на разноските по производството. Предвиден е 5-годишен давностен срок за привеждане в изпълнение, ако специален закон не определя друго. Давността не се прилага служебно. Това означава, че заинтересованият трябва да се позове на нея.

В. Видовете изпълнение, определени от характера и особеностите на длъжника

1. На първо място ще представим изпълнението срещу граждани и организации.

Тук е уредено т.н. замяноизпълнение. То е възможно при случаите, когато едно задължение може да бъде изпълнено от друг, а не само от длъжника. При такава възможност вместо длъжника изпълнява органът по изпълнението. Ако взыскателят и органът по изпълнението не съвпадат, то тогава органът по изпълнението може да иска взыскателят да го упълномощи да извърши изпълнението, като направените разноски се заплащат от органа за сметка на длъжника.

Когато изпълнението има личен характер, това означава, че то не може да се извърши от друг, освен от длъжника (изпълнение на незаместими задължения). В този случай гарантирането на из-

пълнението става с т.н. изпълнителни глоби и имуществени санкции. Те се налагат до изпълнение на задължението за определено действие. Те са налагат и при неизпълнението на задължението за въздържане от действие.

Кодексът определя реда за изпълнение на задължението за предаване на вещ. Това става по правилата на ГПК. Предаването на недвижим имот, който е намерен в трето лице, придобило фактическа власт върху него въз основа на изпълнително основание.

2. За пръв път от кодекса се урежда и възможността за изпълнение срещу административния орган. Тук също задълженията са разделени на заместими и незаместими като изпълнение.

Заместимите задължения се изпълняват за сметка на административните органи от взискателя въз основа на постановление на съдебния изпълнител.

Изпълнението на незаместими задължения представлява налагане на глоба спрямо длъжностните лица, изпълняващи функции на държавен орган.

Г. Защита по искон ред срещу действията по изпълнението

Освен предвидената от кодекса възможност за защита по искон ред, действията на органа по изпълнението могат и да се обжалват.

1. Според чл.292 от АПК задължението – предмет на изпълнение, може да се оспори чрез иск само въз основа на факти, които са настъпили след издаване на изпълнителното основание. Искът се предявява от длъжника срещу взискателя пред административния съд по местожителството или седалището на взискателя.

2. Предмет на обжалване са постановленията, действията и бездействията по изпълнението. Право на обжалване имат страните в производството, а също и третите лица, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати от него. Жалбата се подава чрез органа по изпълнението до административния съд по мястото на изпълнението при спазване на определени срокове.



3. Жалбата се разглежда по реда на Глава тринадесета „Обжалване на определенията и разпорежданията“. Тя се разглежда в закрито съдебно заседание. Когато жалбата е подадена от трето лице, тя се разглежда в открито съдебно заседание.

Съдът сам решава въпроса по жалбата, когато отмени обжалваното постановление. Когато бъде отменено друго действие по изпълнението, то тогава той задължава органа по изпълнението да го повтори валидно или да не го извършва.

4. Предвидена е и възможност за обезщетяване за вреди, причинени на граждани от незаконно принудително изпълнение.

УСТАНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ

Административните нарушения са сред най-често срещаните правонарушения. Те представляват сериозна заплаха както за гражданите и организациите, така и за нормалното функциониране на държавните и обществените структури. Поради усложняващия се обществен живот и граждански оборот, а заедно с това и поради нарастването на регулаторната роля на държавата, все повече противоправни деяния се квалифицират като административни нарушения и подлежат на санкциониране след тяхното установяване.

1. Установяването на административното нарушение слага началото на административнонаказателния процес.

Такава дейност могат да извършват определени от ЗАНН органи и длъжностни лица. Те са няколко категории – посочени изрично в съответните нормативни актове, определени от ръководителите на различни институции, на които е възложено приложението или контрола по приложението на съответните нормативни актове. Възможност да установяват административни нарушения имат и представители на обществеността, ако са овластени с нормативен акт.

Установяването става със съставяне на акт за установяване на административно нарушение. Той има важно значение, защото без него не може да започне административнонаказателното производство и не може да се образува административнонаказателна преписка. Това е правилото. От него са предвидени изключения.



Те са няколко – когато производството е прекратено от съда; когато е прекратено от прокурора; при явно маловажни случаи; при маловажни случаи, когато наказанието „глоба“ се налага чрез фиш; при нарушения, установени и заснети с техническо средство в отсъствие на контролен орган и нарушител се издава електронен фиш. Обяснението за тези изключения е различно.

В първите два случая правонарушението е констатирано от полицията, следствието или прокуратурата. Те са извършили необходимите процесуални действия, събрали са доказателства и са стигнали до извода, че в конкретния случай става дума за административно нарушение, а не за престъпление. Същата логика има и предвидената възможност при съда.

При другите случаи става дума за маловажни случаи и използване на технически средства.

2. Съществува възможност да не се образува административнонаказателно производство или пък образуваното да се прекрати. Това става при определени условия. Те са свързани с обстоятелства, които не дават възможност за проявление на функциите и целите на наказанието.

В чл.34 от ЗАНН е предвидено, че има прекратяване или се спира наказателното производство при следните случаи – смърт на нарушителя; изпадане на нарушителя в постоянно разстройство на здравето; предвидено е в закон или указ.

Установени са срокове, при изтичането на които не се образува административнонаказателното производство. Тримесечен е срокът, ако не се състави акт при открит нарушител, а една година – от извършване на нарушението. В ЗАНН е предвидено, че при редица специални закони този срок е две години. Когато става дума за нарушения на нормативни актове в бюджетната, финансово-стопанската и отчетна дейност срокът е 6 месеца, ако не е съставен акт и 5 години от извършване на нарушението.

Характерът на сроковете заслужава специално внимание. Становищата по въпроса са две – че това са давностни срокове или че са преклузивни¹.

3. За да се гарантират правата на нарушителя и за да се гарантира законността на административнонаказателното производство въобще, законът предвижда, че актът се съставя в присъствието на самия нарушител и на свидетели.

Възможно е актът да се състави и в отсъствието на нарушителя, ако той е известен и след покана не се явява. Поканата тук няма толкова важен и формален характер, колкото този на призовките в предварителното производство и в съдебните производства.

Свидетелите са няколко категории, според ЗАНН. Те са уредени в чл.40. Първата са тези, които са присъствали на извършването на нарушението или на неговото констатиране. В същност това са две различни категории свидетели. Втората категория са тези, които присъстват на съставянето на акта. За тях изрично се отбелязва, че те не са присъствали на извършването или на констатирането на нарушението, а само на съставянето на акта. Предвидена е още една категория свидетели – те удостоверяват отказа на нарушителя да подпише акта – чл.43, ал.2. Ако нарушението се установява въз основа на официални документи, тогава актът се съставя и в отсъствието на свидетели.

Тези правила, които са установени за свидетелите имат за цел да гарантират правата на гражданите. Чрез тях се осигурява нормалното протичане на административнонаказателното производство, независимо от възникването на някакви пречки – невъзможност да се състави акт, отказ на извършителя да подпише и др.

¹ Давностният характер на сроковете се поддържа от Стоев, С., чл.34 от ЗАНН, Социалистическо право, 1982 г., № 10, а също и Стоев, С., Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1984 г., с.119 и сл. Преклузивният характер на сроковете се поддържа от Златарев, Ем. Производство по налагане на административни наказания във финансовото право, в сб. Правни проблеми на държавното и финансовото право. С., 1975 г., с.233 и сл.



4. Практиката и теорията отделят внимание на съставения акт и на неговата правна същност. С него по официален път се установява определено фактическо положение, което представлява нарушение на установения ред на държавно управление. Така се поставя началото на административнонаказателното производство. Деянието се квалифицира като административно нарушение.

Актът, с който се констатира административното нарушение има три функции. Първата е констатиращата. Чрез нея се изяснява извършването на нарушение и информация за това нарушение, събрана по официален ред.

Втората е обвинителната. Тя означава, че актът посочва едно лице като извършител на административното нарушение. Може да се направи аналогия с обвинителния акт в наказателното производство.

Третата функция е сезиращата. След като той бъде представен на наказващия орган, за него възниква задължението да го разгледа и да наложи, най-честия случай, административно наказание.

Тези особености на акта определят и различията с другите актове на администрацията. Той не е административен акт и не е индивидуален административен акт по смисъла на теорията на административното право и на АПК. Той не поражда самостоятелно права и задължения за определени субекти. С него не се налагат административни наказания, той е само предпоставка за такива.

Актът за констатиране на административни нарушения съдържа определени реквизити. Те са описани в закона – чл.42 и имат задължителен характер. Върху едно от изискванията може да се поспори, защото звучи малко претенциозно – в съответния акт трябва да са отразени законовите разпоредби, които са нарушени. Вероятно някои от длъжностните лица, които имат качеството актосъставители, понякога нямат нито опыта, нито квалификацията, нито образованието, за да бъде това изискване на закона изпълнено.

Законът разделя изискванията на две други – такива без които може и такива, без които не може. Това деление следва от чл.52, ал.2 от ЗАНН. Според тази разпоредба наказателно поста-

новление може да се издаде и при нередовности в съставения акт, но задължително трябва да е установено извършването на нарушението по безспорен начин, самоличността на нарушителя и неговата вина. Следователно законът определя, че това такава основни реквизити, без които не може. Важно е да се подчертае, че акт за констатиране на административно нарушение може да се състави и без да се прибегва до подготвените в различните ведомства бланки, а да е само в свободен текст.

При констатиране на административното нарушение акто-съставителят може да изземва вещи, които подлежат на отнемане или които са послужили за извършване на нарушението. Това трябва да бъде отразено в съставения акт, защото той се явява правно основание за тяхното задържане от компетентните органи и за тяхното съхранение. В противен случай длъжностните лица нямат право да държат тези вещи.

Предвидени са процедури за установяване на самоличността на нарушителя. Законът предвижда това да стане в най-близката общинска администрация или в поделение на МВР. Ако нарушителят не може да бъде намерен след издирване, производството се спира и това се отбелязва в акта. В границите на установените срокове по чл.34 производството може да бъде възобновено.

5. Още тук, на този предварителен етап от развитието на административнонаказателното производство, може да се реализира правото на защита на нарушителя. Той може да изрази възражения по съставения акт в писмена форма. За да бъдат допуснати те трябва да се представят в тридневен срок. Съществува мнение, че този срок е инструктивен. Подобни възражения би трябвало да се допускат до издаване на наказателното постановление.

Констатиращият орган е длъжен в двуседмичен срок да изпрати подписания от нарушителя акт, който установява нарушението, заедно с доказателствата по делото на административнонаказващия орган.

ОПРЕДЕЛЯНЕ И НАЛАГАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАКАЗАНИЯ

Вторият етап от административнонаказателното производство, след този на констатирането на административните нарушения, е налагането на административни наказания.

Нормативната основа е в ЗАНН. Съществуват множество разпоредби в различни закони, които предвиждат налагане на административни наказания.

С административни наказания се санкционират нарушения, които имат масов характер. Това определя практическата значимост на тяхното разглеждане. Често пъти това е по-ефективният начин за санкциониране на едно лице в сравнение с наказателното производство, което е, като правило, по-дълго, по-несигурно, по-скъпо. Познаването на процедурата и правомощията на тези органи, които имат право да налагат административни наказания е гаранция за нейното бързо протичане и за защита на правата на гражданите и организациите.

1. Първият важен въпрос е кои органи имат право да налагат административни наказания. Те са няколко категории: ръководителите на ведомства и организации, областни управители и кметове на общини, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение; длъжностните лица и органи, които са овластени от съответния закон или указ, а също и съдебните и прокурорските органи в предвидени от закон или указ случаи.

Законът определя, че длъжностните лица, които могат да делегират това свое правомощие, са само тези, които са посочени в чл.47, ал.1, б.,а^с. Това са ръководителите. Тази възможност не се разпростира върху кметовете и областните управители. Те имат също ръководни функции, но законът няма това качество. Необходимо е да възприемем това ограничително тълкуване, защото става дума за репресия и ограничаване на права на граждани.

Другото ограничение е, че тази възможност трябва да е предвидена в закон, указ или постановление на МС. Следователно това възлагане на правомощия не може да стане по тяхна преценка или по тяхно усмотрение, а само когато нормативен акт го допуска.

2. Административнонаказателната преписка се разглежда от този орган, в чийто район е извършено нарушението. Когато това не може да се определи точно, компетентен да разгледа преписката е този орган, в чийто район се намира местожителството на децата, или органът, в района на който най-напред е образувано производството – чл.48, ал.2. Това е законова гаранция за спазване на териториалната компетентност. Нейното неспазване е съществено нарушение на закона и може да бъде основание за отмяна на наказателното постановление.

Законът е предвидил възможност за административнонаказващия орган, когато прецени, че производството е от компетентност на друг орган, да му го изпрати незабавно – чл.49. Тук става дума за преценка не само на териториалната компетентност, а за правомощия въобще да реши въпроса. ЗАНН е предвидил процедура за решаване на спорове за компетентност – чл.50.

Към наказващите органи се предявяват и допълнителни изисквания, които да гарантират безпристрастността на тяхното решение. В производството не могат да участват роднини, свидетели и пострадали – чл.51, ал.1 от ЗАНН. Ако са налице някои от посочените основания, то може да се иска отвод или самоотвод.



3. След получаване на преписката административнонаказващият орган е длъжен да провери съставения акт, да прецени основателността на възраженията към него и ако е необходимо, да извърши разследвания и проучвания по него при спорни обстоятелства. Възможно е да се прекрати производството поради обстоятелствата по чл.34. Може, също така да се прецени, че е налице маловажност и да приложи чл.28 и чл.29.

След като са разгледани тези въпроси и на тях е даден положителен отговор, може да се пристъпи към издаване на наказателното постановление. Задължително се преглежда цялата преписка и основно съставения акт. В най-честия случай просто се подписва готовата бланка за издаване на наказателно постановление. Тук трябва да се напомни за правилата, които се съдържат чл.52, ал.2 от ЗАНН. До тук се преценява законосъобразността на акта от формална гледна точка – срокове, реквизити, териториална и персонална компетентност на актосъставителя, квалификация на деянието. Този етап от проверката на преписката на съставения акт се нарича в теорията преценка за „допустимост на съставения акт като годен инструмент за придвижване на административнонаказателното производство“¹.

Преди налагането на административното наказание е необходимо още една преценка. Наказващият орган трябва да разгледа и оформи своето становище за характера на деянието, за вината и нейните конкретни особености, за причинната връзка, за съществуването на квалифициращи обстоятелства и имотното състояние на нарушителя – чл.27. Необходимо е да се формира убеждение, че посоченият за извършител е действително автор на деянието и е нарушител. Необходимо е твърденията, които са посочени в акта да се докажат. Възможно е използването на предвидените от закона доказателствени средства – свидетелски показания, огледи, обяснения на обвиненото лице.

¹ Дерменджиев, Ив., Административни нарушения и наказания (процесуалноправен режим), С., Наука и изкуство, 1981 г., с.76

Ако с административното нарушение са причинени вреди и е предявено искане за обезщетение, наказващият орган следва да се произнесе по него. Той се произнася и по вреди, причинени на държавно предприятие, учреждение или организация – чл.55, ал.2. Този текст звучи малко архаично – не е нормално при пазарна икономика, при равнопоставеност и самостоятелност на стопанските субекти, административнонаказващият орган да се произнася за обезщетение, което може и да не е поискано (по различни съображения).

Възможно е в процеса на разглеждане на преписката от наказващия орган, да се устави, че деянието не е нарушение, че не е извършено от лицето, посочено в акта като нарушител, че не може да му се вмени във вина. В този случай преписката се прекратява².

4. За теорията и за практиката основен е въпросът за правната същност на наказателното постановление. То е юридически и властнически акт.

Това е акт на административнонаказателна юрисдикция, защото той е постановен след сезиране, при спазване на състезателно производство (две спореци страни – актосъставител и нарушител), относителна независимост на наказващия орган от страните.

От тези особености на производството, на органа и на страните следва и характеристиката на наказателното постановление.

То се издава при спазване на елементарно състезателно производство. С него се решава правен спор. Наказателното постановление се издава при независимост и самостоятелност на органа и не подлежи на оттегляне и преразглеждане (или пререшаване) от него или друг вишестоящ орган³. Може да се контролира само по съдебен ред.

² Лазаров, К., Правни средства за обезпечаване на законността на прекратяване то на административнонаказателното производство при условията на чл.54 ЗАНН, Правна мисъл, 1998 г., №1. Според този автор единствената нормативно установена гаранция за законността на прекратяването според автора е изискването за мотивирана резолюция.

³ Стайнов, П., Административно правосъдие. С., 1936 г., с.16 и сл., а също и Стайнов, П., Особените юрисдикции в областта на администрацията, С. БАН, 1956 г.



Законът е предвидил, че наказателните постановления влизат в сила и придобиват характерната за съдебните актове устойчивост. Те след влизане в сила имат сила на пресъдено нещо. Това е основна характеристика на актове, издадени в резултат на спорно производство, при самостоятелност на страните и на решаващия орган, при спазване на определени формални правила.

5. Участници в тази фаза на административнонаказателния процес са тези лица, органи и организации, които са в някакви процесуални правоотношения. Те имат различна процесуална роля и различно място процеса. Субекти в процеса, в тази му фаза са актосъставителят, нарушителят и административнонаказващият орган. Страни са актосъставителят и нарушителят.

Наказателното постановление подлежи на обжалване пред районния съд. Срокът за обжалване започва да тече от момента, в който на нарушителя е връчен препис от постановлението срещу подпис. Същото важи и за другите заинтересовани при налагане на административното наказание, за да могат те да обжалват решението на административнонаказващия орган пред съда. Това правило на ЗАНН има за цел да се гарантира правото на защита в административнонаказателния процес.

Специална разпоредба в ЗАНН (чл.64) показва кои наказателни постановления влизат в сила – тези, които не подлежат на обжалване, тези, които не са били обжалвани в законния срок и тези, които са обжалвани и са потвърдени от районния съд.

ОСПОРВАНЕ НА НАЛОЖЕНИТЕ НАКАЗАНИЯ ПРЕД СЪД

Производството за контрол върху наложените административни наказания е израз на установената по законодателен ред обща клауза. Тя е характерна за българското административно процесуално право. В ЗАНН конкретната формулировка се намира в чл.59, ал.1. Тук принципно е установено, че наказателното постановление подлежи на обжалване пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението, а за нарушенията, извършени в чужбина – пред Софийския районен съд. В предишната редакция на чл.59, ал.3 бяха предвидени случаи, при които не бе възможно обжалване на наказателните постановления. С измененията на ЗАНН тези изключения бяха отменени.¹ На обжалване подлежат наказателните постановления и електронния фиш с измененията на ЗАНН от 2011г.

1. Оспорването на административното наказание е уредено в Раздел 5, Глава III на ЗАНН. Съществуват и разпоредби в редица специални закони, които допускат определени отклонения от процедурата, която е предвидена тук. Още в самото заглавие има определена неточност – говори се за обжалване, а в същност се има предвид оспорване под неговите две форми – обжалване и протестиране.

2. Поради особеностите на съдебното производство ще започнем разглеждането на темата с участниците, страните и субектите

¹ Вж. и РКС№1/01.03.2013 г. по к.д. №10/2011 г.



на административнонаказателното производство в тази му част – съдебния надзор.

Участниците са най-широкото понятие. Те са свидетелите, вещите лица, експерти, наказващи органи, наказани и др.

Страните в съдебното производство са нарушителите, поискалите обезщетение и административнонаказващият орган – чл.61, ал.1. Прокурорът също има качеството „страна“ – когато е подал протест или е решил да встъпи в процеса.

Субекти на процеса са съдът и страните.

3. Оспорването започва с жалба от нарушителя. Той е наказан с наказателно постановление и може да го обжалва във всички негови пунктове и елементи, които според него засягат неговите права и интереси или е бил нарушен законът. Поискалият обезщетение може да обжалва наказателното постановление само в частта му, която се отнася до определяне на обезщетението. Той не може да оспорва наложеното наказание, като примерно иска увеличаване на наложеното наказание. Това право е самостоятелно и то не зависи от обжалването на нарушителя или от протеста на прокурора.

Началото се слага с жалба, която се подава до съответния съд чрез административнонаказващия орган, наложил административното наказание. Българското административнонаказателно процесуално право предвижда, че наказанията се оспорват пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението. Защо се говори за довършване? Възможно е едно нарушение да започне на една територия и бъде довършено на друга. Тук се има предвид, че създаването на опасност може да се трансформира в конкретно увреждане или пък неправомерните увреждания са извършени на различни места.

4. Подадената жалба или протест играят сезираща роля по отношение на съда. Това означава, че само чрез тях може да започне производството по оспорване на наказателните постановления. Съдът не може служебно да иземе административнонаказателната

преписка от административнонаказващия органи и да я приеме за разглеждане, а също и да преразглежда периодически преписки по административни наказания и да се произнася по тях.

Съдът може да действа само ако е сезиран. Това е приложение на принципа, завещан ни от древното римско право – по *prozedat iudex ex officio*. Сроковете за сезиране имат преклузивен характер, т.е. тяхното пропускане преустановява възможността за оспорване на наложеното наказание. При наличие на съществени уважителни причини наказаният и търсещият обезщетение могат да искат възстановяване на сроковете. Тази възможност не е предоставена на прокурора.

Жалбите и протестите играят сезираща роля, когато са оформени по установения ред, отговарят на определени изисквания и да съдържат определени реквизити. Нередовностите, от които страдат жалбите и протестите имат различно правно значение. Съдът оставя жалбата без разглеждане, когато е пропуснат срокът за оспорване, а също и „...когато за жалбоподателя липсва личен и пряк интерес...“². Българското процесуално право не предвижда специфична форма, в която да се извърши това процесуално действие. Практиката е това да се прави с резолюция върху жалбата. По-важно е друго – да се посочат основания и последствията от тях.

Жалбите и протестите се оставят без ход, когато не е налице някой от техните реквизити. Това процесуално действие може да бъде предприето само когато не са налице реквизити, които „обуславят съществуването на жалбата или протеста“³. Тук следва да посочим лисата на подпис, например. Това процесуално действие има сериозни последици и се прилага, „когато е невъзможно за контролния орган за прецени, че става дума за оформено оспорване на един конкретен акт на администрацията...“⁴. То не би следвало да се прилага, когато нередовностите на жалбата не влияят върху

² Дерменджиев, Ив., Административен процес на НРБ, С., СУ, ЮФ, 1981 г., с.62-63

³ Пак там, с.63

⁴ Пак там, с.64



процесуалното положение на жалбата или протеста в административното наказателния процес, като например непосочване на адреса на жалбоподателя, на някои доказателства, като неподаване чрез орган, който е издал наказателното постановление.

Оставянето на жалбите и протестите без движение е „процесуално действие на контролния орган, което може да се извърши, след като те са били приети вече за разглеждане в образувано производство, но е било установено, че в тях се съдържат несъществени пропуски и грешки, които биха попречили за по-нататъшно водене“⁵.

На практика производството спира до момента, в който бъдат отстранени допуснатите грешки и непълноти.

5. След проверката на редовността на жалбата и протеста и тяхната допустимост съдът започва разглеждането на административнонаказателната преписка по същество, ако, разбира се прецени, че до тук всичко е наред.

Делото се разглежда в открито съдебно заседание от един съдия с призоваване на нарушителя и този, който е поискал или му е присъдено обезщетение. Могат да се призват свидетели, вещи лица и експерти. Прокурорът участва, ако прецени че това е необходимо. Ако делото е образувано по негов протест и той бъде призован, ще участва самостоятелно и ще има качеството страна. Производството пред съда дава възможност за непосредствено пряко участие на страните в производството – наказаният, административнонаказващият орган, този, комуто е присъдено обезщетение, а също и прокурорът. Изпълнителните органи не могат да оспорват наказателното постановление. След като то е издадено, те не могат да го изменят или променят.

Тежестта на доказването на извършеното нарушение тежи върху органа, който е издал наказателното постановление. Той е длъжен да докаже, че е извършено административно нарушение,

⁵ Пак там, с.64

че то е извършено от определено лице и при определена форма на вина (умисъл или непредпазливост). В сегашния административнонаказателен процес на България действа презумпцията за невинност на лицето, посочено в съответния акт за констатиране на административното нарушение.

Съдът разглежда делото по същество и решава след обстойна проверка на фактите и обстоятелствата по делото, след изслушване на накадания, прокурора, заинтересуваните и др. Ако наказателното постановление е съобразено със закона, ако наложеното с него наказание отговаря на установеното административно нарушение, на установената вина, то съдът е длъжен да го потвърди. Потвърдителното решение има силата на присъдено нещо само в тази част, която е оспорвана пред съда по отношение на действията на административнонаказващия орган.

Втората възможност е да измени наказателното постановление. Това може да стане, ако наложеното наказание не отговаря на нарушението, не е съобразено с имуществените възможности на нарушителя, съществуват разминавания между присъденото обезщетение и реално причинената вреда. В такъв случай съдът изменя наказателното постановление и определя наказанието.

Когато производството е по жалба на наказания, съдът може да потвърди или да намали санкцията. Ако производството е по протест на прокурора, то тогава е възможно наказанието да бъде увеличено, намалено или потвърдено.

Възможно е съдът да отмени оспореното наказателно постановление. Отмяната може да бъде пълна или частична. Това означава, че съдът с решението си унищожава наказателното постановление като юридически акт и заличава с обратно действие всички правни последици, които са свързани с него. Частична отмяна означава, че отделни фрагменти от акт на административнонаказващия орган се заличават. Най-често това става с тези части на наказателното постановление, които са отредени на конфискацията и на присъденото обезщетение. Извън това съдържанието му не са променя по никакъв начин, то влиза в сила и подлежи на изпълнение.



6. По своята правна природа оспорването пред съд представлява второинстанционно производство, което е правораздавателно. То е част от административнонаказателния процес. Второинстанционността произтича от факта, че става дума за две правораздавателни инстанции. Налагането на административно наказание у нас е правораздавателна дейност. Тя се извършва от административнонаказателна юрисдикция – орган в системата на изпълнителната власт, най-често. Оспорването пред съд също е правораздаване. За това се говори в теорията, че съдът е „втора–първа“ или „първа–втора“ инстанция. Той е наречен първа инстанция, защото е първата правосъдна инстанция, а е втора, защото е втората правораздавателна инстанция.

Решението на съда подлежи на контрол от страна на административния съд. Това е касационно производство.

КАСАЦИОННО ПРОИЗВОДСТВО ПО ЗАНН

Касационното производство е редовна контролна фаза в административнонаказателния процес по ЗАНН. Тя не е задължителна. Представява правно уредена процесуална възможност за проверка на първоинстанционното решение. Чрез нея се отговаря на необходимостта от двуинстанционно разглеждане пред съд на наложените административни наказания.

1. Решението на районния съд се оспорва по реда на чл.208 и сл. от АПК. Компетентен е административният съд, в района на който е съответният районен съд. Сроктът за подаване на касационната жалба е 14-дневен от датата на съобщаването, че първоинстанционното решение е изготвено. Право на касационно обжалване имат лицата, за които решението има сила, независимо от това дали са участвали в производството, ако то е неблагоприятно за тях.

2. Предвидена е възможност за касационен протест. Тук е необходимо уточнение. Според АПК, чл.211 касационният протест се подава от Главния прокурор или неговия заместник до ВАС. Очевидно това не е възможно при прилагането на ЗАНН. Поради това въз основа на §15 ПЗР от АПК вместо ВАС се има предвид административен съд и съответно окръжен прокурор.

3. Ако процедурата, предвидена в ЗАНН идва от АПК, то основанията се съдържат в НПК. Това следва от чл.63 от ЗАИИ и от чл.348 от НПК. Те са: неправилно приложение на материалния закон, съществено нарушение на процесуалния закон и явна несправедливост на наложеното наказание.



4. Административният съд е по принцип контролно-отменителна инстанция¹. При едно от основанията – явна несправедливост на наказанието съдът е инстанция по същество.

Сегашната уредба подлежи на критика. На първо място не може да се сподели смесването на двата кодекса в един закон като ЗАНН – процедурата е по АПК, а основанията – по НПК. Съмнения предизвиква и инстанционността. Първа инстанция е районният съд, а втора инстанция – административният съд, който е съд от друга подсистема на магистратурата. Нормално е да се предположи, че окръжният съд би бил по-пригоден да бъде касационна инстанция поради близостта с материята на наказателното право.

¹ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.135

ВЪЗБНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Възобновяването на административнонаказателното производство е извънреден способ за контрол върху влезли в сила актове по повод налагането на административни наказания. При него се поставя въпросът кое е по-важно – стабилността на актовете, които са влезли в сила и от тук или желанието на законодателя да не допуска порочен правен акт да остане в правния мир. При това извънредно производство втората идея има доминиращо значение.

1. На първо място трябва да се изясни защо се нарича извънреден способ. Използва се, когато става дума за влезли в сила актове – решения на районен съд, решения на административен съд, влезли в сила наказателни постановления, влезли в сила определения за прекратяване на делото.¹ Това означава, че производството се е развило и се е стигнало до краен акт, който е влязъл в сила. За извънредния характер съдим и по понятието „възобновяване“, т.е. става дума за въздействие върху вече приключила процедура. Необходимо е да подчертаем, че на възобновяване подлежат и тези наказателни постановления, които не подлежат по някаква причина на обжалване.

¹ Съгласно чл.64 от ЗАНН влизат в сила наказателните постановления, които не подлежат на обжалване; не са били обжалвани или са били обжалвани, но са били потвърдени или изменени от съда

2. Производството се развива пред административния съд в състав от трима съдии в открито съдебно заседание с призоваване на страните. Задължително участва прокурор.

3. Началото на производството се поставя с предложение на прокурора. То може да бъде съставено въз основа на молба от заинтересовани или инициатива на прокуратурата. Заинтересованите не могат сами, на собствено основание да сезират съда и той бъде длъжен да разгледа делото. Компетентен е окръжният прокурор. В това предложение може да се съдържа разпореждане за спиране на изпълнението на наказателното постановление или на решението на съда. Тук две неща показват извънредния характер на възобновяването – невъзможността за пряко сезиране на съда и акта, с който прокурорът упражнява това си правомощие – предложение.

4. Основанията са изброени ограничително в чл.70 на ЗАНН. Те предвиждат възможност за възобновяване при следните обстоятелства – с влязла в сила присъда се установи, че някои от доказателствата, въз основа на които е издадено наказателното постановление, решението или определението са неистински; с влязла в сила присъда се установи, че административнонаказващият орган, съдия, съдебен заседател е извършил престъпление във връзка с издаване на постановлението, решението или определението; когато са открити обстоятелства или доказателства от съществено значение за разкриване на обективната истина, които не са били известни при издаване на постановлението, решението или определението на съда и ако с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административното наказание съставлява престъпление.

5. От това, кое от основанията е приложимо зависи срокът, в който може да се иска възобновяване. В първите два случая – чл.70, т.1 и т.2 предложението може да се направи в 6-месечен срок от влизане в сила на присъдата. В третия случай – чл.70, т.3 срокът

е 2 години от влизане в сила на постановлението, решението или определението. При чл.70, т.4 не е предвиден срок.

6. ЗАНН, в чл.73 предвижда препращане към чл.68, който е отменен. Следователно отново трябва да се привлече НПК, чл.425. Съдът може да отмени наказателното постановление, да го измени в благоприятна насока, да отмени определението по чл.63, ал.2и да върне делото за продължаване на съдопроизводствените действия от стадия, в който са прекратени, да отмени решението на съда – районен или административен, да възобнови производството и да върне делото на инстанцията, на която се е проявило основанието, за ново разглеждане; да отмени наказателното постановление, решението на съда и да прекрати производството.