

Глава 15.

**АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНА
ОТГОВОРНОСТ. ПОНЯТИЕ. СУБЕКТИ****1. Понятие за административнонаказателна отговорност**

При разглеждането на административнонаказателната отговорност могат да се поставят различни въпроси. Преди всичко трябва да разгледаме административното наказване като вид административна принуда. Тя се прилага, за да бъдат защитени определени ценности, които държавата счита за особено съществени, както за обществото и неговите членове, така и за съществуването на политическата и стопанската система, която е установена в България.

Административното наказване е една сравнително обособена система от норми и отношения, които се развиват в една широка сфера, каквато е защитата на установения ред на държавно управление. Нейното познаване има значение за защитата на установения ред на държавно управление. В същност като се има предвид, че след приемането на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) през 1969 г., обществените отношения се развиват и вече не е достатъчно да се каже, че се защитава само реда на държавно управление. В теорията се приема, че защитата, която осигурява административното наказване надхвърля рамките на изпълнителната дейност (реда на държавно управление).¹ Основния могат да се търсят в развитието на законодателството. Редица закони, които не се отнасят пряко до изпълнителната дейност предвиждат защита чрез административни наказания.

¹ Стоева, Ел., Административнонаказателното право – комплексен отрасъл в правната система на НРБ//Държава и право, 1989 г., №8/9

Съществува потребност от административнонаказателен кодекс или кодекс на административните нарушения и наказания. Становище по този въпроса са изразили редица водещи специалисти.² Трудно може да се предположи, че тази идея ще бъде окончателен факт – т.е. приет кодекс. Прави впечатление, че редица водещи специалисти често се обръщат към тази проблематика. Пред годините са изготвени вече няколко проекта – всеки със своите предимства и недостатъци. Те показват желанието на професионалната общност ЗАНН, като закон с кодификационно значение да се превърне в реален кодекс, който да уреди обществените отношения, предмет на клон или дял на правната система, както определя Законът за нормативните актове (ЗНА).³

Установяването на административните нарушения и налагането на административни наказания представлява реализация на административната отговорност. Тя е един от видовете юридически установена отговорност. Прилага се при неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения. Тя има своето място сред наказателната, гражданската и дисциплинарната отговорност. Административнонаказателната отговорност заема своето достойно място сред другите видове отговорност и има значение за гарантиране на законността.

Нормативната основа се съдържа в различни нормативни актове. Основният сред тях вече е споменаван – това е ЗАНН. Свен това следва да се посочи Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Съгласно чл.22 общинските съвети издават наредби, в които се предвижда, че при нарушение може да се предвиди наказанието глоба. Важно значение имат

² Стоев, С., Усъвършенстването на ЗАНН – етап към Кодекс на административните нарушения и наказания.//Правна мисъл, 1986 г., №3; Лазаров, К., Въпроси на кодификацията на административнопроцесуалното законодателство, Бургас, БСУ, 1992 г.; Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс, С., Сиела, 1998 г.

³ ЗНА, чл.4 ал.1 „Кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял. ал. 2 Правилата на този закон, които се отнасят до законите, се прилагат и за кодексите.“

разпоредбите на чл.31 от ЗАНН⁴. Според него нарушаването на законоразпореждане или друг акт на орган на власт във връзка със стопански мероприятия на държавата се наказва с глоба. Това е обща формулировка, чрез която се обхващат редица случаи на неправомерна дейност. Съгласно чл.32 от ЗАНН при нарушение на акт на МС се носи отговорност и се налага наказание.⁵ Правила се съдържат в редица специални закони.

Важна особеност на реализацията на административнонаказателната отговорност е това, че тя е част от дейността на самата администрация. Изпълнителните органи сами установяват нарушенията и налагат наказанията.

Административнонаказателната отговорност се подчинява на определени принципи⁶. Те са:

- принцип на законоустановеност – административните нарушения и наказания трябва да бъдат установени в закон (и по изключение в наредба), т.е. в правна норма, създадена и влязла в сила преди извършаването на правонарушението;
- справедливост – означава съответствие между извършеното нарушение и наложеното наказание;
- принцип на вината – в България административно наказание се налага само на физическо лице, което отговаря на определени качества и след извършаване на нарушение. Тук има няколко обосновани изключения – съществува отговорност без лична вина – чл.24, ал.2 и ал.2 от ЗАНН;
- принцип на бързината и ефективността – този принцип е свързан с необходимостта от бързото въздействие вър-

⁴ ЗАНН, чл.31 „Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата, се наказва с глоба от 2 до 50 лева“.

⁵ ЗАНН, чл.32, ал.1 “Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане или друг акт, издаден или приет от Министерския съвет, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 100 до 2000 лева“.

⁶ Вж. по-подробно В: Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С. Сиби, 2012 г., с.304

ху субектите на административното право. За това са установени кратки давностни и преклузивни срокове за обжалване, съставяне на съответните актове и за изпълнение;

- принцип на задължителността на съдебния надзор върху наложените наказания. И тук е възприет принципът на обща клауза – всички наказания подлежат на контрол с определени изключения, но именно изключения;
- недопустимост за налагане на повторно наказание за едно и също деяние.

Тези принципи се отнасят до основните материалноправни проблеми. Съществуват и принципи, на които се подчинява процедурата по налагането на наказания.

2. Субекти на административнонаказателната отговорност (административнонаказателноотговорни лица)

Основен въпрос на административнонаказателната отговорност е този за административнонаказателноотговорните лица. Това са физически лица, които носят административна отговорност. Те подлежат на наказания по административен ред за деяния, които са насочени срещу установения ред на държавно управление и в случаите, когато законодателят е решил, че това е най-добрата защита на определен кръг обществени отношения.

В основата на идеята за административнонаказателноотговорните лица стои принципът, който е ръководен за българското право, че административната отговорност е лична. Тя се отнася до определени физически лица, които имат специфична юридическа характеристика.⁷

Принципът на личната отговорност означава, че едно лице, което е извършило административно нарушение може да бъде на-

⁷ Вж. по-подробно Хрусанов, Д., Субекти на административнонаказателната отговорност, Год. на СУ, ЮФ, т.72, 1979 г.

казано по административен ред с административно наказание. В основата на търсенето на административнонаказателна отговорност лежи осъществяването на противоправно деяние, насочено срещу установения ред на държавно управление – чл.6 на ЗАНН. Физическите лица, които извършват противоправни деяния трябва да отговарят на определени качества. Това е решено с чл.24, ал.1 от ЗАНН, където е предвидено, че административната отговорност е лична⁸. Това е част от общия правен принцип – отговорност се носи само за лична вина, т.е. за собствени противоправни действия.

Лицето, извършило административнонаказателна отговорност трябва да е в състояние да ръководи и контролира своите постъпки.⁹ Тази „възможност на едно лице да съзнава, ръководи и контролира постъпките си и да определя отношението си към изпълнението си към изпълнението на административноправни норми“ представлява вменяемост¹⁰. Тя има двойствено значение. От една страна става дума за съвкупност от физически и психически възможности и определено психическо състояние. Това са предпоставките за определено поведение на всяко физическо лице и за преценка на това поведение, ако се стигне до противоречие с правилата, които са установени с нормативните актове. Така определяме и втората особеност на вменяемостта. Само физически лица, които имат определени качества – като физическа и психическа характеристика, са вменяеми и при тях са налице предпоставки за нормално възприемане на обществото и явленията, протичащи в него. От това зависи формирането на отношението към средата, в която съществуват. Отклоненията от това състояние се наричат невменяемост. Това е състояние на лицата, при което те не могат да има ясно съзнание за постъпките си, не могат да разбират тяхното свойство и значение, а също не могат да ги контролират.¹¹

⁸ ЗАНН, „Чл. 24, ал.1 Административнонаказателната отговорност е лична.“

⁹ Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, С., Изд. ЕАД „Образование и наука“, 1993 г., с.261, както и Хрусанов, Д., цит. съч.

¹⁰ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч.,

¹¹ Вж. по-подробно Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, обща част, кн.1, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи-Р, 1992 г., с.175 и сл.

Законодателят е преценил, че физическата и психическата зрялост, които са предпоставка и в същото време основа за вменяемостта, настъпват обичайно на определена възраст. Различните законодателства установяват и различна възраст за възникването на вменяемостта и отгук за възможност за носене на административнонаказателна отговорност. Различията съществуват и в различните правни отрасли. За административнонаказателното право началният момент за възникването на административнонаказателната отговорност е навършването на 16 години, съгласно чл.26, ал.2 от ЗАНН.¹² За наказателното право, т.е. при извършването на престъпления тя е 14 години – чл.31, ал.2 от Наказателния кодекс.

В общия случай според ЗАНН административнонаказателната отговорност се носи при навършване на 18 години – чл.26, ал.1. Това е недостатъчно. Тук трябва да са налице две условия – да е извършено административно нарушение и лицето да е навършило 18 години. При навършване на тази възраст се предполага, че лицето е в състояние на вменяемост и може да разбира свойството и значението на деянието и да ръководи постъпките си, т.е. да се намира в определена физическа и психическа възможност и устойчивост.

Преценката на вменяемостта е юридически въпрос. Става дума за юридическа преценка на компетентни органи – административни и съдебни. Те могат да ползват резултати от изследвания, експертизи, заключения на вещи лица, но преценката е тяхна.

При лицата, навършили 18 години вменяемостта се предполага. Това означава, че те при нормални обстоятелства могат да носят административна отговорност за своите постъпки. Особености има при лицата, които са навършили 16 години, но не са стигнали 18. Те са административнонаказателно отговорни, когато са могли да

¹² ЗАНН, чл.26, ал.2 „Административнонаказателно отговорни са и непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си.“

разбират свойството и значението на извършените нарушения и да ръководят постъпките си.

Особеностите тук са няколко. На първо място това е изключение от принципа за 18-годишната възраст. На второ, тук е предвидено под условие – когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си – чл.26, ал.2. В ал.1 на чл.26 вменяемостта е допълнително условие и се предполага. Тук при 16-годишините до 18 години вменяемостта не следва от възрастта, а върви заедно с нея и подлежи на разглеждане и доказване. Наказателното постановление срещу лица между 16 и 18 год. трябва да съдържа изрично установяване и констатация за вменяемост. Следователно в административнонаказателното производство трябва да има достоверна информация и доказателства, които да водят до извода, че лицето на тази възраст е могло и е разбирало свойството и значението на административното нарушение и е могло да ръководи постъпките си. Това означава, че административнонаказващият орган трябва да е убеден по несъмнен начин, че нарушителят възприема извършеното от него противоправно деяние и съзнава противоправния му характер. В наказателното постановление трябва да се установи характера на връзката между възраст и деяние и потенциала на лицето да носи административнонаказателна отговорност. Правилно е решението на законодателя да прецени, че е възможно възрастта да попречи на извършителя да си даде ясна сметка за противоправния характер на деянието. Противното означава да се постави под съмнение възможността на лицето да разбира свойството на извършеното от него. Така административнонаказващият орган няма да има възможност за обективна преценка на всички обстоятелства по делото, за обосноваемостта на наказанието и за съответствието между него и нарушението.

До тук представихме принципа – отговорността е лична и е за извършени противоправни прояви, засягащи реда на държавно управление.

Сега ще представим няколко специфични хипотези. Едната е предвидена в чл.26, ал.3 от ЗАНН.¹³ Тук отговорност се носи от родители, попечители и настойници. Това е следствие от общия принцип, съдържащ се в чл.48 на Закона за задълженията и договорите(ЗЗД). Тази хипотеза, описана от чл.26, ал.3 е ограничена като приложно поле. При нея трябва да съществува връзка между малолетните, тези на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, от една страна и техните родители, попечители и настойници, от друга. Дори и това не е достатъчно за законодателя. За такава отговорност той поставя още едно съществено условие. То е да съществува връзка, която се нарича съзнателно допускане. Следователно родителите и настойниците трябва да са били в положение и задължение да упражняват контрол върху лицата със специфични качества. Неупражняването на контрол е предпоставка да се носи отговорност за чужди действия. Това неупражняване на контрол е причината да се стигне до административно нарушение. Родителите, попечителите и настойниците трябва да са имали задължението в определен момент да носят отговорност за лицата, да познават обстановката. При обсъждането на тази хипотеза трябва да е има предвид ТППВС №10 от 1973 г. Тук Върховният съд приема, че става дума за пряк или евентуален умисъл. Съзнателното допускане на административното нарушение не може да се свърже с непредпазливостта. Според Върховния съд родителите, попечителите и настойниците „носят административнонаказателна отговорност, когато умишлено са допуснали лицата, за които отговарят, да извършат административно нарушение“¹⁴. Тук става дума за специфична категория лица, които не са изпълнили своето задължение, т.е. това е специфична категория лица, които носят

¹³ ЗАНН, чл.26, ал.3 „За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им.“

¹⁴ ТППВС№10 от 1973 г. В: Постановления и тълкувателни решения на ВС на НРБ по наказателни дела 1953–1979 г. С., 1982 г., с.255

административнонаказателна отговорност. Противното мнение би означавало да приемем, че се урежда специален състав на административно нарушение¹⁵. Това не е характерно за българското административнонаказателно право. Преобладаващо е мнението, че в ЗАНН не са уредени конкретни състави на административни нарушения.¹⁶ Такива могат да се уредят в специални закони, които уреждат специфични обществени отношения – избори, строителство, комуникации, медии и др. Тук законодателят често урежда конкретни състави на административни нарушения и наказанията за тях.

Наказанието се налага на родителите, защото те не са упражнили необходимия контрол върху чужди действия. Не може да се изрази съгласие с тезата на Симеон Стоев, който счита, че наказанието е за родителите и залицата, за които те отговарят.¹⁷ Наказанието не може да изпълни своите цели по отношение на лицата, които имат специфични характеристики – малолетни, поставени под запрещение. Според закона и според простата житейска логика те не разбират свойството и значението на деянията си и не могат да контролират постъпките си., т.е. те не са вменяеми по силата на закона. За това наказанието е за тези, които трябва да осъществяват контрол върху тях. Освен това е недопустимо за едно нарушение да се наказва повече от едно лице.

Практически от казаното до тук следва да изразим становището, че административнонаказващите органи са длъжни в наказателното постановление да изтъкнат по несъмнен начин съществуването на предвидената в закона връзка – родител, настойник и попечител; допустителство поизвършването на административното нарушение чрез тяхното поведение, следствие на неупражняване

¹⁵ Стоев, С., Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1975 г., с.89 и 90

¹⁶ Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс. С., Сиела, 1998 г., В цитираната работа авторът говори за общи състави на административни нарушения, но те са свързани с неизпълнение на актове на МС – чл.31 и чл.32 от ЗАНН.

¹⁷ Стоев, С., цит.съч., с.91

на контрол и съзнателният характер на това допускане – при наличие на такова задължение, което е довело до противоправното деяние.

Другата особена хипотеза е предвидена в чл.24, ал.2 на ЗАНН. Тук е предвидено, че за административни нарушения, извършени при осъществяване на дейността на предприятия и учреждения, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и техните ръководители¹⁸. Тук има няколко особености, които са изключително важни. На първо място субектите, които извършват административното нарушение имат специално качество – работник или служител. Административната отговорност възниква не само за тях – непосредствените извършители, а и за техните ръководители, защото те имат конкретни правомощия по организацията и контрола на съответните дейности. Тук е важно съществуването и след това – доказването на връзката – работник и служител, от една страна и тяхното подчинено положение спрямо ръководителя. Става дума просто за ръководно длъжностно лице, а такова, което има право да дава задължителни заповеди или разпореждания и да контролира тяхното изпълнение. В теорията е счита, че тяхното положение е да „осъществяват цялостното ръководство на поверените звена и носят отговорност за тяхната работа като упражняват и дисциплинарната власт над подчинените им служители“¹⁹. Отношенията на власт и подчинение, на зависимост спрямо конкретния ръководител, са установени в различни закони. Като примери можем да посочим Кодекса на труда, Закона за администрацията, Закона държавния служител, специалните закони, които уреждат отношения в различни ведомства. Важно е да се знае, че става дума за възможност от страна на ръководителя да дава задължителни указания и да следи за тяхното изпълнение.

¹⁸ ЗАНН, чл.24, ал.2 „За административни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.“

¹⁹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч. с. 104

Тук на наказание, т.е. реализация на административнонаказателната отговорност, ще подлежат работникът или служителят, които непосредствено са извършили нарушението и техните ръководители, които са наредили или допуснали извършването на неправомерното деяние. Това означава, че тук също сме изправени пред т.н. допустителство. Работникът е извършил административното нарушение и носи отговорност, но и неговият ръководител носи такава, защото е допуснал да се създадат условия за това нарушение. Допускането има различни форми – създаване на условия, липса на контрол и др. И тук ръководителят действа при условията на пряк или евентуален умисъл. Той трябва да е наредил или допуснал извършването на нарушението.

Близка по смисъл, но не и по съдържание е другата хипотеза, уредена в чл.25 на закона.²⁰ При нея е предвидено освобождаване от административнонаказателна отговорност, когато става дума за изпълнение на неправомерна служебна заповед. Изключването на административнонаказателната отговорност предполага няколко условия. Те представляват особен интерес. На първо място е извършено деяние, наказуемо по административен ред, при осъществяване на дейност в областта на определени служебни задължения. При тях има йерархична подчиненост между работници и служители, от една страна и техните ръководители, от друга. Зависимостта и подчинеността се материализира чрез издадена по надлежния ред служебна заповед. Това означава, че тя отговаря на установените изисквания в нормативните актове и особено на това, че е в кръга на компетентността на ръководителя (когато става дума за държавен орган или длъжностно лице). Освен това са спазени формата и производството. Следователно тази заповед може да се издаде устно или писмено – формата и производството не са установени изрично. Законът говори за очевидност. Това означава, че тази за-

²⁰ ЗАНН, чл.25 „Когато извършителят на административни нарушения е действал в изпълнение на неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред, той не носи административнонаказателна отговорност, ако заповедта не е съдържала очевидни за него нарушения.“

повед съдържа нарушение, което не е очевидно. Очевидността се преценява с оглед конкретната ситуация (т.е. с оглед конкретната фактическа обстановка) и с оглед възможностите за преценка и професионалната квалификация на извършителя. Недопустима е принципна преценка с оглед никакви абстрактни критерии, които имат теоретичен характер. Тук трябва да се изхожда от възможностите на извършителя, от неговата професионална квалификация, от придобитите умения за извършване на определена дейност. Тези въпроси трябва да се изследват внимателно, но първостепенно значение има обстановката, конкретната ситуация и развитието на съответните отношения.²¹

В теорията са познати различни класификации на субектите на административнонаказателната отговорност. Те са в зависимост от различни критерии и техните специфични качества. Те могат да се обособят в четири групи: а) според възрастта; б) според формата на съучастие в извършването на административното правонарушение – подбудител, помагач, съизвършител; в) според специално качество на субекта и г) според характера на извършеното нарушение²². В същата работа се подчертава изводът, че, „когато някакъв закон предвижда нови, допълнителни изисквания, за да се счете, че е налице субект на административнонаказателна отговорност, липсата на някой от елементите обосновава отпадането на качеството „субект“ на съответното лице“.²³

ЗАНН поставя още един интересен въпрос. В чл. 83 е предвидена възможност за налагане на имуществена санкция на юридически лица и еднолични търговци, които не изпълняват свои задължения към държавата. Това не е административно нарушение по смисъла на чл.6 от закона. Отнася се до неизпълнение на задължения към държавата. Тук не може да се говори за вина, защото по

²¹ Вж. по-подробно Стоев, С., цит.съч., с.85

²² Хрусанов, Д., цит.съч., с.134-136

²³ Пак там, с. 140.

българското право това е категория, която се отнася до конкретна личност, т.е. вината е винаги лична.

Съществуват редица случаи, в които не може да се наложи административно наказание, защото се появяват допълнителни условия – имунитет, смърт на задълженото лице, изтичане на срокове.

Въпросът за субектите на административнонаказателната отговорност е един от централните за административното наказване. За това на него се отделя такова внимание. Той стои в основата на следващите теми – тези за административните нарушения и за административните наказания.