

АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАНИЕ

След установяване на административното нарушение се пристъпва към налагане на административно наказание.

Нормативната основа се съдържа в ЗАНН. Съществуват и редица разпоредби в различни закони, които предвиждат налагане на административни наказания. Тук става дума за уредбата на специфични обществени отношения, които от своя страна имат нужда от защита по реда на административното наказване. Административното наказание е израз на негативната реакция на държавата относно факта на извършването на нарушението и на личността на нарушителя. То представлява израз на негативната реакция на държавата и нейното желание да предпази обществените отношения от неблагоприятно въздействие и намеса. Възможни са различни гледни точки към административното наказание. От една страна то е един от видовете санкции, познати в българската правна система. От друга – това е вид административна принуда.

1. Административното наказание е част от санкционната система на страната. То стои след наказанията по НК (углавните наказания за извършени престъпления) и преди дисциплинарното наказание и санкционирането на неизпълнение на гражданскоправни задължения.

С административните наказания се санкционират нарушения, които имат масов характер. Това определя практическата необходимост да се създаде такава уредба, която да отговаря на съответните нужди.

За точното определяне на неговото съдържание и мястото му в правната му система ще разгледаме няколко въпроса. Тук ще представим характеристиката на административното наказание в последователност, която е различна от тази при административното нарушение. За административното нарушение съществува легално определение в чл.6 на ЗАНН. То бе представено и след това направихме анализ на елементите му. Сега ще възприемем друг подход. Първо ще разгледаме неговите особености и след това ще бъде направен опит за систематизация на характеристиките и представяне на цялостно определение. Този подход не е нито нов, нито оригинален, той вече има своето място в изследването на административните наказания.¹ Той е характерен и възможен за българската административноправна наука. Причините за това следва да се търсят в същността на предмета на изследване, която е различна при нарушенията и при наказанията. Законодателят има различен подход при тяхното дефиниране.

2. Административното наказание е и вид държавна принуда. Като такава то притежава определени особености.² В основната си част те са представени в предишно изложение. Сега ще напомним за тях с оглед изясняване на административното наказание като вид административна принуда.

Тя е „външно (психическо или физическо) въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административните норми“³. То има неблагоприятен характер и е свързано с негативното въздействие върху лицето във връзка с необходимостта от създаване на нормални условия за спазване на установения ред на държавно управление. То има ограничително въздействие върху физическите лица и върху дейността на юридическите лица. Огра-

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., (издание 1993 г.), с.271 и сл.

² Лазаров, К., Принудителни административни мерки.,С., Наука и изкуство, 1981 г. с.16 и сл., Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д.Хрусанов, цит.съч., с.307 и сл.

³ Лазаров, К., Пак там.

нителен характер имат и последиците от прилагането на административната принуда.

Тя е законово установена. Прилага се по ред, който е установен с нормативен акт от управомощени органи.

3. Административното наказание е вид административна принуда. Тя е насочена към опазване на реда на държавно управление. Като правило то се налага от изпълнителни органи.

Наложеното наказание е резултат от развитието и приключването на редица административнонаказателни производства.

Законът за административните нарушения и наказания определя, че наказанията могат да се установяват със закон или указ. Нормативно са установени и целите на наказанието – да предупреди и превъзпита нарушителя със спазване на установения равен ред и да се въздейства възпитателно върху останалите граждани – чл.12 от ЗАНН.

В закона не са посочени изрично още няколко фактора, които имат отношение към административното наказание. Това е репресия към нарушителя. Съществува и възможност да се търсят обезщетения за вреди – чл.55 от ЗАНН.

Законовият характер на административното наказание заслужава внимание. Това се нарича в теорията „принцип на законоустановеност на административните нарушения и определенията за тях наказания“⁴. Необходимо е да се подчертае, че тенденцията, която вече е и определяща, е административните наказания да се нормират само със закон, т.е. със законодателен акт на парламента. Това е естествено, като се има предвид мястото и ролята на законодателната власт и на органите, които я осъществяват, в едно модерно и цивилизовано общество.

Съществуването на т.н. общи състави на административни нарушения в чл.31 и чл.32 не е изключение, а напротив – неговото

⁴ Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс. С., Сиела,1998 г., с.13

потвърждение, защото законът определя санкционните последици от неспазването на актове на изпълнителната власт.⁵

Законоустановени са и целите на административните наказания. Те са обособени в две групи. Спрямо нарушителя наказанието трябва за изиграе ролята на предупреждение и превъзпитание. Лишенията и ограниченията предполагат формиране на различно от проявеното в момента на нарушението поведение към определен тип обществени отношения. Именно това целта на наказанието. Недопустимо е при неговото определяне да се излиза от тази рамка. Увеличаването или намаляването на наказанието или замяната на едно с друго поради финансови причини или за създаване на необосновани ограничения за нарушителя не отговарят на правилата, установени от закона, и са основание за тяхното оспорване.

От тук следва необходимостта от съответствие на наказанието с нарушението. То има две измерения – справедливост и адекватност.

За да бъдат постигнати те, е необходимо административното наказание да бъде определено и индивидуализирано с оглед на личността на нарушителя и другите обстоятелства при извършване на нарушението. Определянето означава „избиране на посоченото в правната норма наказание, предвидено за даден вид административни нарушения, за всеки конкретен случай“⁶. Конкретните

състави на административните нарушения се съдържат в различни нормативни актове.

Съобразяването с „конкретното неправомерно деяние“ представлява индивидуализация.⁷ На практика става дума за съответствие на наказанието с всички характерни особеностите на деянието, за съобразяване с неговата обективна и субективна страна. Това е правилото и то е задължително. Изключенията са редки и тяхната практическа стойност не е голяма – чл. 28 и чл.29 от ЗАНН.

Необходимо е да обърнем внимание на индивидуализацията на наказанието. Тя е обусловена от няколко фактора.

На първо място наказанието се определя в границите, които са установени за съответното извършено нарушение. Това е началният момент при неговата индивидуализация. Задължение на наказващия орган е да класифицира деянието. Установеното правило в чл.27 от ЗАНН означава, че не може една санкция да се заменя с друга, независимо от степента на обществена опасност. Специални правила са установени за маловажни случаи. Изключение е направено за непълнолетните. То е предвидено поради специфичната особеност на личността – определена възраст – чл.15, ал.2 от ЗАНН.

За най-ниската санкция е предвиден праг. Той е установената в закона в долна граница за съответното деяние – чл.27, ал.4 и ал.5 от ЗАНН.

В чл.27, ал.2 са определени няколко принципни положения относно индивидуализацията на наказанието. Тежестта на нарушението се определя от обществената опасност и характера на засягането на реда на държавно управление.

Подбудите също имат значение за индивидуализацията. Те са непосредствено свързани с вината.

Освен тежестта на нарушението и подбудите, административният орган трябва да се съобрази и с останалите смекчаващи и отегчаващи обстоятелства.

⁵ 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 лв.

Чл.32, ал.1 Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане или друг акт, издаден или приет от МС, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 100 до 2000лв.;

Ал.2Който не изпълни или наруши акт по ал.1, свързан със счетоводното, данъчното, митническото, валутното или екологичното законодателство, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 400 до 3000лв.;

Ал.3 когато държавен служител при изпълнение не изпълни или наруши задължения, произтичащи от актовете по ал.1 и 2, се наказва с глоба от 40 до 300 лв.;

Ал.4 Разпоредбата на предходните алинеи се прилага за нарушения от онези издадени или утвърдени от МС актове, които изрично се позовават на този член.

⁶ Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, цит.съч. (издание 1993 г.), с.279

⁷ Пак там, с.279

ЗАНН използва малко архаичния термин „имотно състояние“ на нарушителя, за да установи задължение за преценка на имуществото като индивидуализиращ елемент при определяне на наказанието. Не трябва да бъде поощряван стремежът на наказващите органи да установяват размер на санкцията около максималните нива, особено при глобите. Често пъти те се ръководят от фискални съображения или от желание да задоволят временни и конюнктурни интереси, а не от желание за обосноваване на наказанието. Може да се отпрати препоръка към наказващите органи да включват данни за имотно състояние на извършителя в наказателното постановление. Това ще даде яснота, дали наказанието е съобразено с материалните възможности на наказаниа.

Превъзпитанието като цел на административното наказание е насочено към нарушителя и цели формиране на друго отношение към обществото и държавата. В същото време има и възпитателно значение за останалите граждани. Предупредителният характер на административното наказание се отнася и до членовете на обществото.

В това се изразяват личната и генералната превенция. Първата се отнася до личността на нарушителя. Втората е по отношение на гражданите.

Законодателят предвижда възможност за контрол върху наложените административни наказания. В този смисъл ЗАНН установява обща клауза при оспорването им. Това е важна гаранция за тяхното законосъобразно и обосновано налагане.

Представеният до тук анализ на елементите и особеностите на административните наказания дава възможност да се даде определение и да се направят някои изводи.

4. Административното наказание е вид държавна административна принуда и израз на наказателната репресия на държавата, насочена срещу извършителя. Налага се за извършено административно нарушение и води до накърняване, стесняване или увреждане на негови материални или обществени интереси. Целта на административното наказание е да осъществи предупре-

дително и превъзпитателно въздействие върху нарушителя (лична превенция) и възпитателно и предупредително въздействие върху отделните граждани (генерална превенция).

5. Видовете административни наказания са уредени основно в ЗАНН. Има и такива, които са намерили своето място в други закони. Спецификата на материята, свързана с упражняването на правомощията на държавните органи, не позволява, поне за сега, да се намери друго законодателно решение за тяхното единно нормиране. През последните няколко години се правят опити за приемане на Кодекс на административните нарушения и наказания. Работят различни състави на групи от специалисти от теорията и практиката. Различните проекти се ориентират към сега съществуващата система от наказания. За сега наказанията са уредени в ЗАНН, в чл.13 – това са общественото порицание, глобата и временното лишаване от право да се упражнява дейност или професия.

Системата от наказания е резултат от условията – политически, икономически и обществени, при които е приет законът. От сегашна гледна точка тя изглежда архаична и необоснована, но според мен тя не е изчерпала своя потенциал.

Общественото порицание е поставено на първо място в чл.13 от закона. То се изразява в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи или пред организацията, в която членува – чл.14 от ЗАНН. Това е наказание, което има нематериален характер. То засяга социалната сфера на лицето. Чрез него същността на нарушението и репресивното действие на държавата стават достояниена най-близкия служебен или обществен кръг около нарушителя.

Независимо от това, че има изцяло нематериален характер, не може да се приеме, че то е леко или е свързано с малки или несъществени неблагоприятни последици. Вероятно редица граждани биха предпочели глобата като парична санкция вместо тяхното нарушение да бъде оповестено. За непълнолетните това е единствен-

ното наказание. През последните години то е със силно ограничено приложно поле. Причината е в приоритета, който се дава на другите наказания и в занижената ефективност при неговото прилагане. Освен това се отделя по-голямо внимание на другите форми на административна принуда.

Тук следва да се поставят някои проблеми. Те са свързани с възможни и предстоящи промени на административноназначителното законодателство и да се стигне до някои подобрения. Сегашната формулировка е архаична и произхожда от философията на тоталитарната и еднопартийната държава и за корпоративния характер на обществото. Той се изразява в това, че всички граждани трябва да бъдат обединени в някакви организации – партийни, професионални, профсъюзни – по месторабота или по местоживееене. Съществените помени в държавната и обществената структура предполагат преосмисляне на това наказание и на неговото изпълнение, на което ще се спрем по-нататък. То трябва да се запази и особено неговия публичен характер. Прилагането може да става чрез мастните или централните средства за масова информация, при спазването на определени правила⁸. Вероятно може да се обогати неговото предупредително и възпитателно значение. В последния към момента проект за кодекс за административните нарушения и наказания (работна група за периода 2012 г. – 2013 г., представен на официалната страница на Министерството на правосъдието, но невнесен в МС и в Народното събрание) административното наказание „обществено порицание“ е запазено. То се изразява в публично обявяване на извършеното нарушение, на наказаното лице и на наложеното му административно наказание, чрез Интернет страницата на наказващия орган, таблото за обявление на наказващия орган, или по друг подходящ начин, съобразно указаното в акта за налагане на административното наказание.

⁸ Лазаров, К., За създаването на ..., с.28.

Следващата санкция, установена в ЗАНН – чл.13, б. „б“ и чл.15 е глобата.⁹ Тя е наказание, което се изразява в плащане на определена парична сума. Поради измененията в социално-икономическата обстановка и динамиката на законодателството, тук вече не се използва установяването на конкретни суми.

Това е само имуществено наказание и то има само паричен характер. Не е възможно предоставяне на вещи или полагане на труд. По същество това е „парично вземане срещу нарушителя“¹⁰. Внимание заслужава правилото, което е предвидено в чл.15, ал.2 от ЗАНН. Тук е предвидено заменянето на административното наказание „глоба“ с „обществено порицание“ за непълнолетните извършители. Няколко са важните пунктове тук. На първо място става дума само за непълнолетни лица, които са осъществили административно нарушение. Освен това, за да се приложи това правило, трябва предварително да са извършени съответните процесуални действия и да се е стигнало до наказанието глоба. Тук не може да има преценка от страна на административнонаказващия орган – или глоба или обществено порицание. Правилото, което е установено от законодателя е, че не се допуска преценка, т.е. тук не става дума за индивидуализация, а за замяна на вече индивидуализирано и определено наказание с друго.

Временното лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност представлява според законното определение на чл.16 временна забрана за нарушителя да упражнява професия или дейност, във връзка с която е извършил нарушението. Законът е установил и срокове за това наказание.

Това наказание има имуществен и неимуществен характер. Първият произтича от невъзможността да се упражнява професия или дейност, за които наказаният има съответната квалификация и за които често пъти получава възнаграждение. Неимущественият

⁹ Чл.15, ал.1 Глобата е наказание, което се изразява в заплащане на определена парична сума. ал.2 По отношение на непълнолетните административното наказание глоба се заменя с обществено порицание.

¹⁰ Стоев, С., цит.съч., с.59.

характер се състои в това, че за определен кръг от хора става известно ограничаването на права на нарушителя, ограничаване на социални и трудови права, както и възможности за служебно израстване. Освен това превантивното значение на това наказание е много голямо. Налагането на това наказание има връзка с области, в които осъществяването на повечето дейности представлява повишена опасност за хората.

Предпоставките за налагане на това наказание са:

- за съответното нарушение да е предвидено такова наказание;
- нарушителят предварително да е получил право да упражнява някаква професия или дейност (т.е. той да е получил по установения ред квалификация и след това въз основа на установени показатели да е получил право да осъществява определена дейност);
- при упражняването на тази дейност да е извършено нарушение, т.е. да има връзка и зависимост.

Характерна особеност на това административно наказание е неговият временен характер. Това изрично е установено от закона, с оглед неговата специфика. То се осъществява през определен период от време и задължението за неговото изпълнение няма еднократен характер. С това се защитават интересите на личността на наказания, защото не може права да бъдат ограничавани безсрочно.

6. ЗАНН установява определени правила за налагането на административните наказания. За едно нарушение се налага само едно наказание. Този текст е приложение на установения правен принцип „non bis in idem“. Тази недопустимост се отнася и за наказанията по НК и за тези по ЗАНН. Тази теза има инормативно основание. В редица закони се използва класическата за правото фраза „... ако извършеното не съставлява престъпление“. Така се гарантира доминантният характер на наказването по НК.

Възможно е след извършването на административното нарушение да се наложи едно основно наказание и друго – с допълнителен характер – напр. отнемане по чл.20 и чл.21 от ЗАНН. Съществува и друга хипотеза – заедно с наказанието се прилага и принудителна административна мярка. В тези хипотези не се накръпява установеният принцип, който бе представен по-горе. Става дума за уплътняване на неблагоприятното въздействие спрямо нарушителя, съобразно характера на нарушението, условията при които то е извършено и особеностите на нарушителя.

ЗАНН определя, че ако с едно деяние са извършени няколко административни нарушения, то наложените наказания се изпълняват поотделно за всяко едно от тях. Тук е възприет принципът, че на всяко нарушение съответства наказание и не може да има приложение на нормите от НК за кумулиране на наказания и за съвкупност. ЗАНН възприема принципа на самостоятелната наказуемост.

Законът не допуска условното наказание. Тук не намират отнoшение правилата, които са установени в чл.66 и сл. от НК. Съществува и твърдението, че в ЗАНН е предвидена, макар и неофициално, но като законов текст, възможността за приложение на този принцип¹¹.

Тук е предвидено съществуването на едно допълнително наказание, което не е намерило своето място в чл.13. Това е отнемането по чл.20 от ЗАНН. По този въпрос становищата в литературата са различни. Според С. Стоев това не е конфискация, защото такава съществува като вид наказание по НК.¹² Отнемането е „административна конфискация“ и е наказание, което засяга „имуществото на нарушителя и има в сравнение с другите административни санк-

¹¹ Стоев, С., цит. съч., с.67 и 68. Тук авторът твърди, че чл.28 от ЗАНН отразява „духа на целите, залегнали в института на условното наказване“ – с.68. В този случай законът определя, че е възможно при маловажни случаи административнонаказващият орган да не наложи наказание, а да предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение да му бъде наложено административно наказание.

¹² Стоев, С., цит. съч., с.69. Тук авторът развива тезата, че това не е наказание, марка с превантивен и възстановителен характер.

ции субсидиарен характер¹³. Двете становища имат своите аргументи. Като че на сегашния етап на развитие на обществото следва да приемем като по пригодна към условията идеята, която е изразена във второто становище. Макар и с някои особености, това е наказание и то засяга имуществената сфера на нарушителя. То има някои особености, които са важни и го отграничават от санкциите, предвидени в чл.13 от ЗАНН.

Отнемането е субсидиарно. То не се налага като самостоятелно и първично наказание, а винаги е съпътстващо, т.е. заедно с някое друго. Освен това то е отделено от останалите, независимо от това, че ги допълва. То не може да бъде възприето като продължение на глобата, например, поради своя имуществен характер.

Освен това се отнася до вещи, които са собственост на нарушителя – чл.20, ал.1, чието притежаване е забранено – ал.2 и които са предмет на нарушението – ал.3. На отнемане подлежат и тези вещи, които са придобити в резултат на нарушението – чл.21. Отнемането е допустимо само при умишлено нарушение. Освен това законът предвижда и две ограничения. Не може самоволно административнонаказващият орган да определя такова наказание, а само когато това е предвидено в закона. При случаите, когато стойността на вещите явно не съответства на характера и тежестта на нарушението, отнемане не се допуска при условията на ал.1 и ал.3. Това ограничение не се спазва, ако изричен текст от закон или указ не предоставя конкретно такава възможност.

В заключение е необходимо да отделим внимание и на някои наказания, които не са предвидени в ЗАНН. Те намират своето място в специални закони и имат значение за нормалното функциониране на държавното управление в строго определени направления.

Особено значение от гледна точка на практическото приложение и на защитата на човешките права има задържането в поделенията на МВР за срок до 15 денонощия.

¹³ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., с.276

В Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ) става дума за административно нарушение, което законодателят е нарекъл „дребно хулиганство“. Според чл.1, ал.2 от този нормативен акт това е непристойна проява, изразена в употреба на ругатни, псувни или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскърбително отношение и държание към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушават обществения ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по смисъла на НК¹⁴. Законодателят е посочил изрично състава на нарушението „дребно хулиганство“ и е определил неговото съдържание. Конкретизирана е и разликата с престъплението по чл.325, ал.1 от НК и тя е в по-ниската степен на обществена опасност. При дребното хулиганство противоправното деяние е описано детайлно – неприлични изрази, оскърбително отношение и непристойни прояви – тук са посочени три групи изпълнителни деяния като възможни нарушения. При хулиганството като престъпление по НК (т.е. при престъплението) законодателят определя, че става дума за непристойни действия, изразяващи явно неуважение към обществото. Съществува и квалифициран състав, който е определен в чл.325, ал.2 от НК и се отличава от основния по ал.1 по признаци, чрез които се подчертава още по-високата степен на обществена опасност.

7. Извършването на административното нарушение и налагането на административно наказание за него са естествения процес, който отговаря на очакванията на обществото и представлява негативната реакция на държавата към това неправомерно деяние. Ако не е налице един от елементите на нарушението, то не можем да говорим за нарушение. Става дума за привидност. В други случаи е извършено нарушение, но законът определя обстоятелства, които

¹⁴ ТППВС на НРБ №2 от 29.06.1974 г., т.1,6.

не позволяват търсене на административнонаказателна отговорност и налагане на административно наказание.

На първо място е възможно извършителят да има имунитет. Уредбата се съдържа в чл.5 от ЗАНН. Става дума за чужденци, които имат специален статут, който изключва възможността да бъдат наказани по административен ред. Това става по правилата, които са установени от международното право при условията на взаимност.

Друг случай на отказ от образуване на административнонаказателно производство или неговото прекратяване е свързан със смъртта на нарушителя или изпадането му в трайно разстройство на съзнанието. Това законодателно решение изхожда от това, че административнонаказателната отговорност е лична, а последиците трябва да имат осъзнат характер.

Следващата хипотеза, при която има прекратяване на административнонаказателното производство или изобщо не се образува такава е изтичането на определени срокове. В теорията това е наречено „просрочие“.¹⁵ Отговорността престава да съществува, защото е изтекъл един определен срок, в който налагането на наказанието би изиграло своето действие – предупредително и възпитателно. По този начин, освен това се губи или поне става много невидима връзката между нарушението и наложеното наказание. Сроковете са различни в различните случаи. Това е едната хипотеза, която е уредена в чл.34 от ЗАНН.

Подобно е положението по последици, но различно по съдържание, разбира се е положението, което е уредено в чл.82. Тук е предвидено, че наказанието не се изпълнява, ако са изтекли определени срокове.

При изпълнение на неправомерна заповед не се носи административнонаказателна отговорност – чл.25 от закона. Това изключване е предвидено, защото подчиненият е длъжен да изпълнява по силата на йерархичната си зависимост заповеди, дадени по установения ред.

¹⁵ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, 5-то преработено и допълнено издание, Сиби, С., 2012 г., с.333

8. Близко до административното наказание стои имуществената санкция. Тя е предвидена в чл.83 от ЗАНН. Доколкото тя е свързана с неблагоприятните последици за юридически лица или еднолични търговци в това им качество, тя не представлява административно наказание в същинския смисъл. На първо място тя е свързана с неизпълнение на задължения към държавата. Освен това наказание може по нашето право да има само за виновно противоправно поведение, т.е. за съзнателна целенасочена дейност на физическо лице с определени качества.

9. Необходимо е да се направят някои разграничения. Първото е между административните нарушения и престъпленията, които се санкционират по НК. Границите между двете понякога са трудно уловими. В правната теория съществуват различия по този въпрос. Можем да приемем, че основен критерий се явява обществената опасност. В НК тя е определена като увреждане или застрашаване на държавния строй, личността, правата на гражданите – чл.10. В ЗАНН тя е представена като нарушение на установения ред на държавно управление.

Ще отбележим и някои разлики с принудителните административни мерки. При административните нарушения става дума за деяния, извършени като проява на виновно, противоправно поведение, за приложение на санкцията на правната норма, за налагане с правораздавателен акт – наказателно постановление. При принудителните административни мерки става дума за приложение на диспозицията на правната норма, т.е. за спазване на правило за поведение, за прилагане с индивидуален административен акт, за предотвратяване, преустановяване или възстановяване на определени противоправни положения и др.¹⁶

До тук разгледахме някои от най-важните проблеми на материалното административно право. Те представляват основата, върху която се крепи административното наказване.

¹⁶ Лазаров, К., Принудителни..., с.36 и сл.