

Глава 30.

**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 опита, 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 прибягва 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.