



УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО/ IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION

DOI: 10.54664/ESFL1402

АКТОВЕТЕ ПО ЗААН, ПОПАДАЩИ В ОБХВАТА НА ПРЯКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ СЛЕД ИЗМЕНЕНИЯТА В ЗАКОНА ОТ КРАЯ НА 2020 ГОДИНА

Изабела Чакърова-Димитрова

ACTS UNDER THE BULGARIAN LAW ON ADMINISTRATIVE OFFENCES AND SANCTIONS FALLING WITHIN THE SCOPE OF DIRECT ADMINISTRATIVE JUSTICE AFTER THE 2020 AMENDMENTS TO THE LAW

Izabela Chakarova-Dimitrova

Abstract: The paper analyses the acts under the Bulgarian Law on Administrative Offences and Sanctions (LAOS) which fall within the scope of direct administrative justice after the amendments to the law passed in late 2020. It defines the scope of application of the ordinary and special legislative procedures of control based on the acts that may be subject to revision. In the end, the paper lists the acts under LAOS which cannot be disputed separately.

Keywords: act, penal ruling, ticket, electronic ticket, agreement, Law on Administrative Offences and Sanctions, dispute, resumption, control.

В Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН¹) в края на 2020 г. бяха извършени значителни промени. Със Закона за изменение и допълнение на ЗАНН (обн. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) в ЗАНН бе предвидено ново административно наказание, бяха въведени нови процесуални институти, непознати за административно-наказателното право, добавени бяха и някои нови актове към съществуващите до момента в ЗАНН и редица други.

Една част от измененията в кодификацията закон са свързани с осъществяването

контролни правомощия от съда върху актовете по ЗАНН. Настоящата статия разглежда актовете по ЗАНН, които попадат в обхвата на прякото административно правораздаване след промените от края на 2020 г. (обн. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), а също и тези актове, които не подлежат на самостоятелна проверка и контрол.

Преди да се разгледа по същество поставеният за изследване въпрос, необходимо е да се направят някои терминологични уточнения.

Терминът „актове по ЗАНН“ се използва като родово понятие, с което се обозначават

¹ Закон за административните нарушения и наказания – обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., многократно изм. и доп.

различни процесуални инструменти, с които се решават основните въпроси на административнонаказателния процес, както и различни волеизявления на компетентните органи във фазата по налагане на административното наказание, които се обединяват от факта, че са предвидени в разпоредбите на ЗАНН. Такива например са: наказателното постановление, споразумението, резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство, мотивираното постановление и др.

Административното правораздаване се схваща в общоприетия в правната теория смисъл като властническа контролна дейност върху актовете и действията на органите на изпълнителната власт². Сред „юридическите“ способности за контрол най-важен и най-ефективен е правораздавателният надзор върху актовете и действията на администрацията³. В настоящата статия става дума за административното правораздаване, осъществявано от съдилищата съобразно контролните им правомощия, предоставени им от ЗАНН.

Последното предварително уточнение е относно понятието „пряко“ административно правораздаване. Решението на правораздавателния орган при прякото административно правораздаване „има непосредствен ефект върху съдбата на контролирания акт“⁴, като е без значение дали то се осъществява на редовно или на извънредно основание. Косвеният правораздавателен надзор върху актовете по ЗАНН остава извън предмета на настоящото научно изследване⁵.

Тенденцията в административното наказание е към разширяване на приложното поле на контрола върху различните видове актове, издавани в административнонаказа-

телния процес. Както към редовния способ за контрол, така и към извънредния способ за контрол бяха включени нови актове, които могат да бъдат проверени.

При редовната контролна фаза предмет на проверка са невлезли в сила актове. В ретроспективен план ще споменем, че до 2011 г. само наказателните постановления можеха да бъдат оспорвани. Със създадената в Закон за движението по пътищата възможност за издаване на електронни фишове, когато административното нарушение е установено и заснето с автоматизирано техническо средство или система, се наложи ЗАНН също да претърпи промяна. Допуснаха се до обжалване и издадените електронни фишове (с измененията в ЗАНН, обн. ДВ, бр. 10 от 1.02.2011 г.). Без възможност за контрол оставаха случаите, при които административнонаказателното производство е прекратено с мотивирана резолюция, както и случаите, при които административнонаказващият орган е приложил чл. 28 от ЗАНН.

Измененията и допълненията от края на 2020 г. (обн., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) внасят съществени промени в правната уредба на контрола по ЗАНН.

С новото заглавие на раздел V на Глава трета от ЗАНН „Обжалване на наказателните постановления, решения, предупрежденията, резолюциите и електронните фишове“ се търси пълнота при изброяването на актовете, които могат да бъдат атакувани пред съответния компетентен съд. Новото заглавие така и не отстранява една неточност, която съществува от десетилетия и неколкократно е критикувана в административноправната теория⁶. Терминът „обжалване“, използван в заглавието на

² В този смисъл вж. **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ – Плевен, 2013, с. 87, както и **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012, с. 278, и др.

³ **Хрусанов, Д.** За целта и задачата на административното правораздаване. *Съвременно право*, 1998, № 1, с. 19.

⁴ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право..., с. 285.

⁵ Повече за понятието и съдържанието на косвения правораздавателен надзор вж. **Хрусанов, Д.** Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. *Общество и право*, 2013, № 3, с. 22 и сл.

⁶ Вж. повече **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2011, с. 340, както и **Сивков, Цв.** Административно право..., с. 224.

Глава трета, раздел V от ЗАНН, е неточен и е правилно да бъде заменен с термина „оспорване“, който обхваща както обжалването, така и протестирането на актове.

Съгласно новата разпоредба на чл. 58д от ЗАНН (в сила от 23.12.2021 г.) на обжалване и протестиране подлежат освен наказателните постановления и електронните фишове, така и предупреждението по чл. 28 от ЗАНН и резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство. В изброяването на чл. 58д от ЗАНН не фигурират решенията на съда, с които се налага административно наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“. Липсата им в чл. 58д от ЗАНН не означава, че те са изключени от контрол. За тях в чл. 63а от ЗАНН изрично е предвидено, че подлежат на касационно обжалване пред административния съд. Всъщност в чл. 58д от ЗАНН са изброени само актовете, които могат да бъдат оспорени пред съответния районен съд. Общото между тях е, че това са актове, с които се решават основните въпроси на административнонаказателния процес не от съда, а от административнонаказващите органи.

Отделянето в самостоятелна разпоредба (чл. 63а от ЗАНН) на оспорването на решенията на районния съд, с които се налага административно наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“, е уместно. В този случай районният съд е първата инстанция, която трябва да реши възникналия правен спор и да отговори на въпросите: има ли извършено деяние, съставлява ли деянието административно нарушение, извършено ли е то от лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, извършено ли е виновно, какви да са видът и размерът на наложеното административно наказание. Докато при оспорване на актовете по чл. 58д районният съд е първата съдебна, но за възникналия правен спор се явява въззивна инстанция, или както се нарича още в правната доктрина „втора първа инстанция“⁷.

Промените в ЗАНН от края на 2020 г. разширяват кръга актове, които могат да бъ-

дат оспорени пред районния съд по пътя на редовния съдебен контрол. Така приложното поле на съдебната проверка, освен наказателните постановления и електронните фишове включва предупреждението по чл. 28 от ЗАНН и резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство.

За административнонаказващия орган и по-рано съществуваше правомощието за маловажни случаи на административни нарушения да не наложи наказание, а да предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание. Допустимо беше предупреждението да бъде отправено устно или писмено, като контрол върху него не се предвиждаше. След измененията в ЗАНН от края на 2020 г. (в сила от 23.12.2021 г.) предупреждението по чл. 28 от ЗАНН може да бъде извършено само писмено, с нарочен акт, който трябва да съдържа посочените в чл. 28, ал. 2 от ЗАНН реквизити. Именно този акт подлежи на съдебна проверка по реда на Глава трета, раздел V от ЗАНН.

Другата новост, която разширява приложното поле на административното право-раздаване по ЗАНН, е възможността резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство да бъде атакувана пред съответния районен съд. Правната уредба на прекратяването на административнонаказателното производство е детайлно надстроена и доразвита. В кодифицирания закон са изброени основанията за прекратяване, както и подробно са уредени съдържанието на резолюцията за прекратяване, правилата за нейното издаване и др. (вж. по-подробно чл. 54 от ЗАНН).

Този подход на законодателя, който касае посочването на основанията за прекратяване, нормативното установяване на съдържанието на мотивираната резолюция, и най-вече допускането ѝ до редовен съдебен контрол, следва да се оцени изключително положително. Промените в тази част от закона водят до усъвършенстване на административнонака-

⁷ Вж. по-подробно **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес..., с. 344, както и **Дерменджиев, Ив.** Административни нарушения и наказания. София: Наука и изкуство, 1981, с. 129, също и **Сивков, Цв.** Административно право..., с. 229.

зателния процес и укрепване на основните принципи на административното наказване.

Редовният съдебен контрол върху актовете, с които е възможно да приключи административнонаказателното производство, не е всеобхватен. Извън неговия предмет традиционно остават издаваните фишове по чл. 39, ал. 2 от ЗАНН (неелектронните), а също и споразуменията. Те не са посочени в разпоредбата на чл. 58д от ЗАНН.

Споразумението е сравнително нов институт за административно наказване. По своята същност споразумението по ЗАНН, подобно на споразумението по АПК, може да бъде определено като „добронамерен способ за решаване на спора“⁸. С промените в ЗАНН се създаде възможност административнонаказателното производство да приключи със споразумение, сключено между наказващия орган и нарушителя⁹. Законодателното решение споразумението да е изключено от съдебен надзор буди известно недоумение и се подлага на обоснована критика в най-новите научни административноправни изследвания¹⁰.

С промените в ЗАНН от края на 2020 г. съществени изменения претърпя още един важен институт – този на възобновяването. В раздел VIII на Глава трета от ЗАНН се прибавиха нови извънредни основания (вж. чл. 70, ал. 2 от ЗАНН), спрямо тях се модифицираха сроковете за възобновяване по чл. 71 от ЗАНН. Други субекти освен прокурора съгласно чл. 72, ал. 1 от ЗАНН получиха активна процесуална легитимация да инициират производството по възобновяване, уредени бяха правомощията на административния съд при разглеждане на искането за възобновяване и др.

Една част от промените в този раздел от закона отново са свързани с актовете, които могат да бъдат проверени при наличие на някое от извънредните основания. От момен-

та на обнародване на ЗАНН (ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.) до реформата от края на 2020 г., актовете, попадащи в приложното поле на възобновяването, не са променяни и са три вида: влезлите в сила наказателни постановления, влезлите в сила съдебни актове, с които се решават или прекратяват дела, образувани във връзка с оспорването на наказателни постановления. Със Закона за изменение и допълнение на ЗАНН (обн. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) към традиционните, влезли в сила наказателни постановления, решения и определения на съда са добавени: фишовете и електронните фишове, писмените предупреждения към нарушителя, резолюциите за прекратяване на административнонаказателното производство, споразуменията за приключване на административнонаказателното производство. Към изброените в чл. 70, ал. 1 от ЗАНН актове трябва да се прибавят и влезлите в сила решения на съда, с които се налага наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“, изрично посочени в чл. 70, ал. 3 от ЗАНН. Влезлите в сила решения на съда, с които се налага наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“, изрично посочени в чл. 70, ал. 3 от ЗАНН. Влезлите в сила решения на районния съд, постановени при оспорване на наказателните постановления¹¹. Правното основание за допустимост на искането за възобновяване на влязло в сила решение, с което се налага наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“, е чл. 70, ал. 3 от ЗАНН, а не – чл. 70, ал. 1, т. 7 от закона.

С добавянето на нови актове в раздел VIII на Глава трета от ЗАНН идеята на законодателя е извънредният контрол да обхване, ако не всички, то поне повечето възможни начини за приключване на административнонаказателните производства.

⁸ Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 229; също и Сивков, Цв. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012, с. 144.

⁹ Такава възможност съществуваше и преди, но не беше предвидена в кодифицирания закон. Вж. по-подробно Чакърова-Димитрова, Из. Приложно поле и някои особености на споразумението по ЗАНН. *De jure*, 2021, №1, с. 22–34.

¹⁰ Вж. Сивков, Цв. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. Коментар. София: Сиела, 2021, с. 77.

¹¹ Вж. по-горе направените бележки и разсъждения относно редовния съдебен контрол и понятието „втора първа инстанция“.

При съпоставката на контрола по ЗАНН, извършван на редовно и на извънредно основание, се наблюдава тенденцията по-широк кръг от актове да подлежи на проверка само по пътя на възобновяването. В редовната контролна фаза фишовете (не електронните) и споразуменията не могат да бъдат атакувани. Тяхната съдебна проверка е допустима само при наличие на някое от извънредните основания по чл. 70, ал. 2 от ЗАНН. Това законодателно решение може да бъде обяснено единствено със стремежа към по-бързото приключване на административнонаказателното производство и изпълнението на наложено-то административно наказание. Скоростното приключване да даден правен спор невинаги е равносилно на законност и правилност на взетото решение¹². В никой случай не бива бързината да е за сметка на законността в процеса. Доколко е оправдано изключването на контрола върху фишовете, и най-вече на споразуменията преди влизането им в сила, само практиката ще покаже.

Въпреки немалобройните изменения и допълнения в ЗАНН и понастоящем фигурират актове в закона, които пряко не попадат в приложното поле нито на редовния, нито на извънредния контрол. Не става дума за акта за установяване на административно нарушение (АУАН), чиято роля и функции отдавна са изяснени в правната теория¹³.

ЗАНН съдържа и някои други актове, чиято необжалваемост произтича от факта, че те са част от производството по налагане на административното наказание и могат да бъдат проверени при оспорване на самото наказателно постановление или от факта, че сами по себе си не засягат права, свободи и законни интереси на нарушителя.

Актовете, които не попадат самостоятелно в обхвата на съдебния надзор, са от различно естество. При решаване на спор за компетентност по административнонаказателно производство съобразно чл. 50 от ЗАНН актът, с който се определя надлежният орган, не подлежи на оспорване. Удачно и оправда-

но е подобно законодателно решение с оглед на принципите за бързина и процесуална икономия в процеса. Евентуално, ако наказателното постановление е издадено при липсата на компетентност, при самото му оспорване няма пречка да се направи възражение в този смисъл.

Актът, с който длъжностното лице се отвежда съобразно чл. 51, ал. 2 от ЗАНН, е мотивиран писмен акт, изключен от кръга актове, които пряко и самостоятелно могат да бъдат атакувани пред съда. Правилно и логично е с оглед на принципа за безпристрастност да не остава никакво съмнение относно заинтересоваността на едно лице от разглеждане или неразглеждане на административнонаказателната преписка. Допускането до оспорване на акта на самоотвод и хипотетичната възможност за неговата отмяна единствено биха внесли съмнение и колебание в обективността и безпристрастността при по-нататъшното решаване на случая.

Друг акт по ЗАНН, който не подлежи на контрол, е актът, който обективира връщането на АУАН на актосъставителя за предявяване на нарушителя съобразно чл. 52, ал. 2 от ЗАНН. Разпоредбата гарантира правата на нарушителя, част от които са правото му да се запознае със съставения акт, да има възможност да упражни правото си на защита, да изложи възражения по акта и др. Отново оспорването на самото връщане е безсмислено и единствено би затормозило развитието и приключването на административнонаказателното производство.

Измененията и допълненията от края на 2020 г. (обн., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) добавиха към каталога от актове по ЗАНН още един вид – т.нар. „мотивирано постановление“, съобразно чл. 58г, ал. 13 от ЗАНН, в случай че глобата не бъде платена в срок, наказващият орган обявява, че споразумение не е постигнато. Този особен вид постановление не подлежи на обжалване и протест, както и на проверка по реда на раздел VIII на Глава

¹² Повече за съотношението между принципа на бързина и принципа на законност вж. **Чакърова-Димитрова, Из.** Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017, с. 54 и сл.

¹³ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право..., с. 340 и сл., също **Сивков, Цв.** Административно право..., с. 217, и др.

трета от ЗАНН. В тази хипотеза административнонаказващият орган освен „мотивирано постановление“ издава традиционното ‘наказателно постановление’, което няма пречка да бъде оспорено по общия ред.

Актовете по ЗАНН са твърде разнообразни по своя характер. Някои от тях са окончателни и без възможност за ревизирането им, други могат да бъдат проверени само при наличието на точно и изчерпателно изброените в закона основания.

Така способите за контрол (редовният и извънредният) след измененията в ЗАНН от края на 2020 г. обхващат в максимална степен актовете, които имат решаващо значение в административнонаказателното производство. Без възможност за пряк съдебен надзор са актове, които са част от производството и могат да бъдат проверени при оспорване на наказателното постановление, или такива, които не засягат права, свободи и законни интереси на нарушителя. На частична критика би могло да бъде подложено законодателното решение някои актове да не подлежат на проверка по реда на раздел V на Глава трета от ЗАНН, а едва след влизането им в сила евентуално да могат да бъдат преразгледани посредством възобновяването на административнонаказателното производство. В случая се наблюдава конкуренция на принципа за бързина в процеса с принципа за процесуална икономия. Доколко на практика тази новост в административното наказване е удачна, ще се установи при бъдещото прилагане на новите институти.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. София: Наука и изкуство, 1981. // **Dermendzhiev, Iv.** Administrativni narushenia i nakazania. Sofia: Nauka i izkustvo, 1981.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. Пето преработено и допълнено издание София: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na

Republika Bulgaria. Obshtachast. Peto preraboteno i dopalнено издание. Sofia: Sibi, 2012.

Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2011. // **Kostov, D., D. Hrusanov.** Administrativni protses na Republika Bulgaria. Vtoro preraboteno i dopalнено издание. Sofia: Sibi, 2011.

Сивков, Цв. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. Коментар. София: Сиела, 2021. // **Sivkov, Tsv.** Izmeneniyata v Zakona za administrativnite narushenia i nakazania ot 2020 g. Komentar. Sofia: Siela, 2021.

Сивков, Цв. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012. // **Sivkov, Tsv.** Sporazumenieto po Administrativnoprotsesualnia kodeks. Sofia: Siela, 2012.

Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ – Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativni protses. Pleven: Izdatelski tsentar MU – Pleven, 2013.

Хрусанов, Д. За целта и задачата на административното правораздаване. *Съвременна право*, 1998, № 1. // **Hrusanov, D.** Za tselta i zadachata na administrativnoto pravorazdavane. *Savremenna pravo*, 1998, № 1.

Хрусанов, Д. Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. *Общество и право*, 2013, № 3. // **Hrusanov, D.** Kosveniyat pravorazdavaten nadzor varhu administrativnite aktove. *Obshtestvo i pravo*, 2013, № 3.

Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007. // **Hrusanov, D., D. Kostov, Em. Kandeve, K. Lazarov.** Novi momenti v administrativniaprotsesspored APK. Tematichen komentar. Sofia: Siela, 2007.

Чакърва-Димитрова, Из. Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Razumniat srok v administrativnia protses. Veliko Tarnovo: Faber, 2017.

Чакърва-Димитрова, Из. Приложно поле и някои особености на споразумението по ЗАНН. *De jure*, 2021, №1. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Prilozhno pole i nyakoi osobenosti na sporazumenieto po ZANN. *De jure*, 2021, №1.