

Административнонаказателна отговорност по Закона за митниците

Красимира Георгиева

Administrative-penal liability to the law for the customs: *The Customs Act is a specific legal act which determines the corpus of peculiar kind of administrative infringements- customs breaches. It contains tangible provisions and a number of procedure provisions concerning the administrative- penal liability on customs violations. The Customs Act can not be determined as a code in the field of customs law, as far as the procedure on the establishment of violation and on imposing punishment refers to the common law in the field - the Administrative Violations and Penalty Act.*

Key words: Customs offences, administrative penalties, *Administrative-penal liability*

ВЪВЕДЕНИЕ

В условията на единна европейска митническа територия всички митнически администрации следва да прилагат еднакво митническо законодателство. Разширяването на международните връзки и сътрудничество на нашата страна с други държави води след себе си потребността от много добро познаване на митническите режими от физическите и юридическите лица при осъществяване на външнотърговски сделки. Същевременно Република България е изправена пред необходимостта от непрекъснато усъвършенстване на митническия контрол.

ИЗЛОЖЕНИЕ

По своята същност митническата дейност представлява административно производство по прилагането на материалното митническо право. Съгласно действащия в Република България Закон за митниците (ЗМ) сред основните задачи на митническите органи са "да осъществяват митнически надзор и контрол върху стоките, превозните средства и лицата в зоните на граничните контролно - пропускателни пунктове и на цялата митническа територия на страната" [1]. Като типични органи на изпълнителната власт те осъществяват тази властническа дейност спазвайки принципа на законността.

ЗМ съдържа както материалноправни норми, така и норми с процесуален характер. Част осма на споменатия вече закон е посветена на административнонаказателната отговорност, но тъй като митническата материя не е кодифицирана, чл. 225, ал. 1 от ЗМ препраща към Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Той определя реда за установяване на нарушенията и за налагане на наказанията. Тези два нормативни акта се намират в съотношение специален към общ закон[2].

Компетентни административнонаказващи органи са митническите органи, определени от § 1 от допълнителните разпоредби на ЗМ като длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и контрол. Според т. 25 на същия параграф митническите учреждения са: Централното митническо управление; териториалните митнически управления; митническите бюра и митническите пунктове. Административнонаказателната компетентност се урежда със закона и е недопустимо да бъде разширявана. Става въпрос за материалната, териториалната и личната компетентност да се състави акт за установяване на административно нарушение и да се издава наказателно постановление. Следователно наказателни постановления за нарушаване на митническите разпоредби могат да се издават само от изчерпателно посочените в чл. 231 от ЗМ лица.

Осъществявайки своята контролна дейност длъжностните лица от митническите учреждения проучват, установяват и наказват всяко нарушение или опит за нарушаване на разпоредбите на митническото законодателство, доколкото деянието не може да се квалифицира като престъпление.

Действащият ЗМ постановява, че опитът за митническо нарушение (започнатото изпълнение на умишлено нарушение, при което изпълнителното деяние не е довършено или макар и да е довършено, не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца общественоопасни последици на това нарушение) също се наказва. [3] Според ЗАНН опитът не се наказва, освен в случаите на митнически и валутни нарушения и в още две специални хипотези. Наказуемостта на опита при митнически нарушения е едно изключение от общото правилото. Изключението, предписано чрез императивна правна норма на ЗМ, подчертава високата степен на обществената нетърпимост към този вид деяния и необходимостта субектите на митническите правоотношения стриктно да съобразяват своите действия и бездействия с изискванията на материалните и процесуалните митнически норми. До 1998 г. според Закона за митниците (отм.) се наказваха единствено извършените и доказани по безспорен начин нарушения, но не и опитите за тях.

Промяната дава възможност на митницата като институция да осъществява по-ефективен контрол.

ЗМ определя съставите на специални административни нарушения (митнически нарушения): митническа контрабанда; митническа измама; отклонение от митнически режим; недеklarиране на стоки; нарушение на нормативни актове, приложими за стоки под митнически надзор; не изпълнение на установените в нормативните актове или определените от митническите органи срокове; противопоставяне на митническите органи при изпълнението на служебните им задължения; недеklarиране на имотното състояние от митническите служители.

Митническите нарушения притежават общите за административните нарушения белези. Те са виновно извършени противоправни деяния (действия или бездействия). [4] Основната особеност е в обекта на тези нарушения, а именно „обществените отношения, които възникват, изменят се и се прекратяват в процеса на осъществяване на изпълнителната власт на държавата в сферата на митническото оформяне на внасяните, изнасяните или транзитираните стоки” [5].

Специфичен е и всеки един от съставите на изброените митническите нарушения.

Според статистиката на Агенция „Митници” през 2008г. митническите органи са съставили общо 6 378 бр. акта за установяване на административни нарушения, от които 3 879 са за митнически нарушения, т. е. с 35% по-малко спрямо констатациите през 2007г. При разкритите тежки нарушения (митническа контрабанда, измама и отклонение от режим/процедура) намалението е с 28% спрямо 2007г. , което основно се дължи на намалелия брой на случаите на контрабанда на цигари. При контрабандата като цяло спадът е с около 33% спрямо 2007г. , което запазва тенденцията от 2006г. , а при разкритите нарушения, свързани с митническа измама се наблюдава увеличаване от 16% спрямо 2007г. Случаите на отклонение от митнически режим или процедура бележат увеличение от 20% спрямо 2007г. , като най-честото нарушение е при режим транзит. Констатирана е тенденция за голям спад - с около 61% спрямо 2007 г. , на съставените актове за нарушения като неспазване на срокове. Това се наблюдава като продължение на тенденцията от 2006г. [6]

От изнесените данни не става ясно колко от тези нарушения са преустановени във фазата на опита и колко от тях са довършени деяния, но за нуждите на настоящото изложение по-важен е факта, че се отчита една постоянна тенденция към намаляването им, а оттам и на загубите за държавния бюджет.

ЗМ посочва като административнонаказателно отговорни лица тези, извършили митническо нарушение на митническата територия на Република България. Подбудителите, помагачите, укривателите и допустителите също подлежат та административно наказване за разлика от предвиденото в общия ЗАНН, който изключва отговорността съучастниците. За да засили ефекта на контрола, ЗМ

предвижда всички съучастници да отговорят солидарно за възникналите в резултат на нарушението митни сборове и други публични държавни вземания, с изключение на наказанието глоба. Следователно посочените административнонаказателно отговорни лица са виновни и за да се освободят от отговорност следва да докажат, че не са могли да знаят или да предполагат, че са в нарушение на митническото законодателство.

При извършване на някое от посочените по-горе митнически нарушения административноотговорните лица биват санкционирани с предвидените в чл. 227 от ЗМ административни наказания. Физическите лица се наказват с глоба, а юридическите лица и едноличните търговци – с имуществена санкция и временно лишаване от правото да се осъществява внос и износ на стоки. Наказанието глоба се налага и за маловажни случаи на митнически нарушения, установени при извършването им. В този случай митническите органи могат да санкционират дееца на местонарушението. Приходите от глоби за 2008 г. са в размер на 6 617 166 лева.

Класификацията на административните наказания по ЗАНН е различна и включва като санкция спрямо физически лица и общественото порицание. Подобно наказание не е предвидено в ЗМ. Това би могло да се обясни с факта, че последното се явява твърде леко, а следователно и неефективно, за да бъдат постигнати в този случай целите на административното наказване.

ЗМ изрично посочва, че предвидената в ал. 2 на чл. 227 санкция - временно лишаване от правото да се осъществяват външнотърговски операции със стоки, се налага при извършена митническа контрабанда и то само ако представлява тежък случай или при повторно извършване на нарушения по закона. Самият нормативен акт обаче не определя понятието „тежък случай“. Този законодателен пропуск би следвало да бъде отстранен с цел постигане на прецизност и яснота в приложението на нормата.

Друга особеност в уредбата на административнонаказателната отговорност по ЗМ е, че ограничава налагането на наказанието „временно лишаване от правото да се осъществяват външнотърговски операции със стоки“ само спрямо юридическите лица и едноличните търговци. Според общия закон временното лишаване от право е приложима санкция и спрямо физически лица.

Лишаването от право е определено като временна мярка със срок от шест месеца до две години. Преценката за продължителността на наказанието се прави от митническия административнонаказващ орган, съблюдавайки правилата за индивидуализация на наказанието, предписани от общия ЗАНН. На практика като административно наказание тази санкция не се прилага.

Административно нарушение, по смисъла на чл. 6 ЗАНН, може да извършва само физическо лице, тъй като деянието трябва да е извършено виновно, т. е. да е проявено субективно отношение. В подкрепа на това твърдение е и разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗАНН, който определя административнонаказателната отговорност като лична. Юридическото лице не може да има виновно поведение, нито пък да носи лична отговорност, за което да му бъде наложено административно наказание. Затова именно чл. 83 от ЗАНН предвижда на юридически лица да се налага не административно наказание "глоба", а "имуществена санкция". [7] Съгласно Решение № 2145/2004 г. на ВАС, за да се наложи имуществена санкция на юридическо лице или едноличен търговец е достатъчно да се установи нарушение от фактическа страна, т. е. да не се търси вина на извършителя. Имуществената санкция се налага на юридическото лице, но не на физическото лице, което е непосредствен извършител или допустител на нарушението.

С изменение на ЗМ от 1999 г. беше допълнено, че имуществените санкции предвидени за юридическите лица се прилагат и по отношение на едноличните търговци. Законодателството предвижда редица специфични задължения за едноличния търговец, предвид на неговото допълнително търговско качество,

каквото самото физическо лице не притежава. Поради тази особеност е определено на него да му се наложи имуществена санкция, за разлика от физическото лице, непритежаващо търговско качество, което може да се санкционира само с административно наказание "глоба".

Следователно при митнически нарушения за юридическото лице или за едноличния търговец възниква обективна административнонаказателна отговорност. В тези случаи на компетентния административнонаказващ митнически орган е предоставена законова възможност да наложи имуществена санкция на юридическо лице или на едноличния търговец, без да е необходимо предварително да изяснява личността на конкретния физически извършител.

Друга особеност на ЗМ по отношение определяне размера на имуществената санкция за юридическите лица и за едноличните търговци е, че тя се определя като процент върху митническата стойност на стоките, когато извършеното деяние съставлява митническа контрабанда или митническа измама. Митническата стойност на стоките се определя съгласно разпоредбите на глава шеста на закона.

ЗМ е предвидил като правомощие на митническите органи да изземват и задържат стоките - предмет на митническо нарушение, преносните, превозните и други средства, послужили за тяхното укриване, внасяне или изнасяне от страната, веществените доказателства, необходими или свързани с процедурата на разследване, както и стоки и суми за обезпечаване на евентуални вземания по съставения акт. Въпросът за правната същност на това отнемане е спорен.

Според някои административисти, като например проф. Кино Лазаров, отнемането в полза на държавата по чл. 20 - 21 от ЗАНН е юридическа санкция. В § 8 от ЗАНН се казва, че "във всички нормативни актове, с които са предвидени административни наказания, думата "конфискация" се заменя с "отнемане в полза на държавата". По своята същност „конфискацията“ е санкция, което по аргумент на противното посочва, че отнемането в полза на държавата също е наказание.

Други автори считат, че правната същност на това понятие покрива безелите на принудителна административна мярка. Самият ЗМ в чл. 226а говори за „мярка“. Тя се прилага в случаите изрично посочени в закона. Отнемането в полза на държавата може да бъде приложено заедно с наложеното административно наказание или самостоятелно. Например: недекларираните от пътниците нетърговски стоки ако бъдат открити на обичайни места при митнически преглед при преминаване на държавната граница се отнемат в полза на държавата независимо чия собственост са, без да се налага глоба.

Митническите органи са длъжни за всеки случай на нарушения на митническия режим се съставя акт. Както вече беше отбелязано по-горе, ЗМ урежда преди всичко материалноправния аспект на административнонаказателната отговорност при извършени митнически нарушения. Той обаче е предвидил още едно специално основание за прекратяване на административнонаказателното производство, а именно чрез постигане на споразумение между административнонаказващия орган и нарушителя. Тази особена процедура може да бъде приложена при наличието на следните условия:

1. Извършеното нарушение да отговаря на законовите състави за митническа контрабанда, митническа измама или отклонение от митнически режим
2. Да е постигнато съгласие относно личността и вината на нарушителя, както и дали е извършено деянието и то представлява ли митническо нарушение; индивидуализацията на наказанието; отнемането на стоки в полза на държавата.
3. Да не е изтекъл законовият срок – до 30 дни от съставяне на акта за установяване на нарушението. [8]

Чрез споразумението не може да се определя различно по вид наказание от предвидения в закона за конкретното митническо нарушение. Законодателят изрично е предписал, че размерът на глобата или на имуществената санкция не

може да бъде по-нисък от минималния, предвиден за конкретното митническо нарушение. Следователно по своята същност постигането на споразумение представлява една съкратена, "бърза" процедура за налагане на административно наказание. Това е още една законова възможност за постигане на бърз и справедлив административнонаказателен процес.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на митническите разпоредби сочи безспорен напредък в усъвършенстването на контролните механизми на митническата администрация. Направените законови промени са насочени към облекчаване на международната търговия и гарантиране на нейната сигурност като се опростяват и унифицират контролните процедури. Следващата стъпка на законодателя в областта административнонаказателната отговорност за митнически нарушения би могла да бъде в посока кодификация на материята.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Закон за митниците, Обн. ДВ. бр. 15 от 6 Февруари 1998г. , изм. ДВ. бр. 73 от 17 Септември 2010г.

[2] Лазаров, К. , Ив. Тодоров. Административен процес, Сиела, С. , 2009, с. 353-354.

[3] Наказателен кодекс, обн. ДВ. бр. 26 от 1968г.

[4] Лазаров, К. . Административно право, Сиела, С. , 2002.

[5] Русев, В. , Митническо право. Коментар на актуални митнически разпоредби, Сиела, С. , 2004, с. 31

[6] Обобщени резултати за дейността на Агенция "Митници" през 2008 г. , източник: Агенция "Митници"

[7] Закон за административните нарушения и наказания, Обн. ДВ. бр. 92 от 28 Ноември 1969г. , посл. изм.

[8] Правилник за прилагане на закона за митниците, Обн. ДВ бр. 149 от 1998г.

За контакти:

Ас. Красимира Георгиева, Катедра "Социални и правни науки", Технически университет – гр. Варна, тел. : 052-383 435, e-mail: KrPGeorgieva@ abv. bg

Докладът е рецензиран.