

MATTERS OF APPEALING PROCEDURES OF PENAL DECREES

Dilyana Kalinova

Ass. prof. Dilyana Kalinova, PhD

University of Ruse

Law Faculty

Department of Public Law

e-mail: dkivanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The procedure for challenging penal decrees is executed by the Administrative Violations and Sanctions Act. It is judicial and takes place in two instances. Contestation is the second phase of the administrative-criminal process, which is possible rather than binding. The consideration of these proceedings – to which court, on what grounds, what the powers of the court, raises some questions that may be the subject of scientific debate – such as to what extent the powers of the administrative court of cassation (under Code of Administrative Procedure) are relevant to regarding the contestation of penal provisions.*

Keywords: *penalty, penal decree, administrative-criminal process, administrative punishment, administrative violation.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Държавната власт е единна – това единство се изразява в обстоятелството, че единствения суверен на държавната власт е народа, тя произтича от него. Конституцията на Република България утвърждава принципа за разделение на властите (чл. 8 КРБ – “Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.”). Това разделение може да се уточни, че е не толкова реално, а по-скоро формално – от гледна точка на специфичната дейност, която се осъществява от органите на трите власти. Изпълнителната власт е част от държавната власт. Основната ѝ задача е да прилага законите, т.е. да осъществява правоприлагаща дейност. Но от изследванията в областта на административноправната наука е известно, че изпълнителната власт освен да правоприлага, осъществява и други дейности – правотворческа и правораздавателна (Костов, Д., 2011). Правораздавателната дейност на администрацията е нейна привилегия – в определени от закона случаи административни органи могат да разрешават правни спорове и също така да налагат административни наказания.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Както вече бе отбелязано, не във всички случаи органите на изпълнителната власт осъществяват най-типичната за тях дейност – правоприлагащата. Едно от тези изключения е хипотезата, когато административните органи реализират административно-наказателната отговорност. Необходимостта от тази реализация настъпва тогава, когато се извърши административно нарушение и то следва да бъде санкционирано посредством налагането на административно наказание. Налагането на административни наказания е една привилегия за органите на изпълнителната власт. Производството по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания, дефиницията за “административно нарушение” и предвидените видове административни наказания, също така и реда за оспорване на наложените наказания и тяхното изпълнение са предмет на правна уредба в Закона за административните нарушения и наказания.

Производството по налагане на административни наказания преминава през две самостоятелни фази – първата, по установяване на административното нарушение, а втората – по самото налагане на административно наказание. Всяка от тях приключва със съставянето на отделен акт – при първата това е актът за установяване на административно нарушение (съставен акт), а при втората – наказателното постановление. Съставеният акт няма самостоятелно значение, но е задължителна процесуална предпоставка (Костов, Д., 2011) за

втората фаза от цялостното производство по налагане на административното наказание. Наказателното постановление е актът, с който се поставя финалът на производството. С наказателното постановление се реализира административнонаказателната отговорност чрез налагане на наказанието. Този акт по своята правна природа е с правораздавателен характер. От двата юридически акта само наказателното постановление подлежи на самостоятелно оспорване. Тук е мястото да се отбележи, че административнонаказателният процес има три фази (също като типичния административен процес) – издаване, контролна, изпълнение. В случая се има предвид издаването на наказателното постановление, оспорването му и изпълнението на административните наказания. Контролната фаза е тази от трите, която е с евентуален характер – може да се реализира, но не е задължително. Не така е за останалите – те задължително се осъществяват. Предмет на разглеждане в настоящата разработка е оспорването на наказателните постановления.

Най-напред следва да се уточни – подлежат ли на оспорване наказателните постановления. Правната уредба се съдържа в раздел V на глава 3-та на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Този раздел е озаглавен „Обжалване на наказателните постановления и електронните фишове“. Използването на терминът обжалване е неточен, защото право да задвижат това производство имат и нарушителя, и прокурора. Следователно е по-прецизно да се използва понятието „оспорване“ (Костов, Д., 2011). За в бъдеще е необходимо законът в това отношение да бъде прецизиран.

Правната уредба, съдържаща се в Закона за административните нарушения и наказания, установява, че наказателните постановления подлежат на оспорване⁸⁵ (вж. чл. 59, ал. 1 ЗАНН). Цитираната правна норма визира първоинстанционното производство. Необходимо е още тук да се подчертае, че оспорването на наказателните постановления се осъществява по съдебен ред, като производството е двуинстанционно⁸⁶ (вж. чл. 63, ал. 1 ЗАНН).

Първоинстанционното производство се развива пред районния съд, в чийто район е извършено или довършено нарушението, а за нарушения, извършени в чужбина – пред Софийски районен съд. Така се определя както родовата, така и местната подсъдност. Субектите, които могат да оспорват наказателното постановление са нарушителят, поискалият обезщетение и прокурорът⁸⁷ (вж. чл. 59, ал. 2 ЗАНН), като това те могат да направят съответно: в 7-дневен срок от връчването на наказателното постановление нарушителят или поискалият обезщетение могат да подадат жалба и в 14-дневен срок от издаването на наказателното постановление прокурорът може да го протестира. Районният съд в това производство заседава в състав от един съдия. По отношение на основанията за оспорване изрични указания на Закона за административните нарушения и наказания няма. Решението е в нормата на чл. 84 ЗАНН, която субсидиарно препраща към Наказателно-процесуалния кодекс⁸⁸. Акцент в настоящия доклад е да се обърне внимание на въпросите, които могат да бъдат предмет на научна дискусия. Тъй като в накратко отбелязаното дотук първоинстанционно производство

⁸⁵ Чл. 59. (1) (Изм. - ДВ, бр. 10 от 2011 г.) Наказателното постановление и електронният фиш подлежат на обжалване пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението, а за нарушенията, извършени в чужбина - пред Софийския районен съд.

⁸⁶ Чл. 63. (1) (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм. - ДВ, бр. 59 от 1998 г., изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 01.03.2007 г., доп. - ДВ, бр. 10 от 2011 г.) Районният съд в състав само от съдия разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което може да потвърди, да измени или отмени наказателното постановление или електронният фиш. Решението подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.

⁸⁷ Чл. 59. (2) (Доп. - ДВ, бр. 10 от 2011 г.) Нарушителят и поискалият обезщетение могат да обжалват постановлението в седемдневен срок от връчването му, а прокурорът може да подаде протест срещу него в двуседмичен срок от издаването му. Електронният фиш подлежи на обжалване в определения в Закона за движението по пътищата срок.

⁸⁸ Чл. 84. (Изм. - ДВ, бр. 59 от 1998 г., изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.) Доколкото в този закон няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване, се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.

за оспорване на наказателните постановления според нас не възникват такива въпроси, то по-подробно ще се обърне внимание на касационното производство.

Както вече бе отбелязано, предвидено е, че оспорването на наказателните постановления се осъществява пред съд, като производството протича пред две съдебни инстанции. Касационната инстанция разглежда жалба или протест срещу първоинстанционното решение на районния съд, постановено по оспореното наказателно постановление. Съгласно правната уредба на Закона за административните нарушения и наказания касационен съд се явява съответният административен съд (вж. 63, ал. 1 ЗАНН). И в този случай отново сме изправени пред една изключително кратка уредба по отношение на касационното оспорване – това е нормативният текст на чл. 63, ал. 1 ЗАНН. В тази норма освен посочване на това кой е компетентният да разгледа касационното оспорване съд, се урежда и на кои основания може да се оспорва решението на районния съд, както и по кой процесуален ред ще се води производството.

Преди да се обобщят въпросите, които възникват от така съществуващата правна уредба по отношение на касационното оспорване във връзка с наказателните постановления, е необходимо да се отбележи кой е касационният съд, кои са касационните основания и какви са редът за разглеждане и правомощията на касационната инстанция.

По първата точка вече бе маркирано по-горе – това е административният съд.

По вторият пункт – основанията, следва да отбележим, че съгласно ЗАНН първоинстанционното решение на районния съд се оспорва на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Тези основания се съдържат в нормата на чл. 348, ал. 1 НПК⁸⁹ и са три – нарушаване на материалния закон, нарушаване на процесуалните правила и явна несправедливост на наказанието.

И по третата основна точка процедурни правила и правомощията на касационния съд отговор се открива в Административнопроцесуалния кодекс. Както е разписано в ЗАНН, редът за разглеждане е този по АПК и по-конкретно правилата на глава 12 АПК.

Оттук вече могат да се обобщят въпросите, които представляват интерес за обсъждане, тъй като акцентират върху положения, които създават редица затруднения в разглежданото касационно производство.

Първото затруднение, което се забелязва е във връзка със субектите, които могат да сезират касационния съд (кои са те е посочено в разпоредбата на чл. 210 АПК)⁹⁰. Проблем по отношение на лицата, за които първоинстанционното решение е неблагоприятно, няма. Затруднение предвижда следващата група субекти – главният прокурор или неговия заместник при Върховна административна прокуратура. Следва въпросът – дали на практика е възможно главният прокурор да следи за първоинстанционните решения на районните съдилища, постановени по оспорване на наказателни постановления.

⁸⁹ Чл. 348. (1) Присъдата и решението подлежат на отмяна или изменение по касационен ред:

1. когато е нарушен законът;
2. когато е допуснато съществено нарушение на процесуални правила;
3. когато наложеното наказание е явно несправедливо.

⁹⁰ Чл. 210. (1) АПК Право да обжалват решението имат страните по делото, за които то е неблагоприятно.

(2) Лицата, спрямо които решението има сила, имат право да го обжалват, когато то е неблагоприятно за тях, макар и да не са участвали в делото.

(3) Главният прокурор или неговият заместник при Върховната административна прокуратура може да подава касационен протест.

Вторият проблем, който може да се забележи е по отношение на правомощията на касационния съд, който в случая се явява административния съд. Правомощията на административния съд при произнасяне са тези, предвидени в норми на глава 12 АПК. Тези правомощия, обаче, са предвидени да са в синхрон с касационните основания, разписани в АПК. Те са по-различни от основанията в НПК, които вече бяха посочени и са основания за касационното оспорване по ЗАНН. Така например, ще се постави въпросът как следва да постъпи административният съд, когато наказанието е явно несправедливо – по АПК за касационния съд не е предвидено такова правомощие.

Друг затрудняващ момент е съставът на касационния съд. По АПК касационната инстанция е Върховен административен съд, който заседава в тричленен или петчленен състав, в зависимост от това коя е била първата инстанция. Как би следвало да се реши какъв да е съставът на административния съд при касационното производство по ЗАНН?

ИЗВОДИ

По този начин, изключително накратко се поставиха някои въпроси на оспорването на наказателни постановления, които създават трудности в практиката. Тези проблеми заслужават да бъдат предмет на научно дискутиране, да се предложат различни разрешения. Например, дали не е по-редно касационен съд да бъде окръжния, а не административния. Така спорният въпрос би се разглеждал само в системата на т.нар. общи съдилища – районен, окръжен и т.н. (вж. Костов, Д., 2011). Кои да бъдат субектите на касационния протест? Ако процесуалният ред е например този по НПК, и това би било удачно, ако касационна инстанция е окръжен съд, по-адекватно ще може да се вземе решение по отношение на основание „явно несправедливо наказание“. Едно дискутиране по тези въпроси би довело до инициране на промяна в ЗАНН, което да усъвършенства административнонаказателния процес в разглежданата му част.

REFERENCES

Code of Administrative Procedure, Official Gazette, copy 30/11.04.2006 g.; posl. izm. Official Gazette, copy 36/03.05.2019 g. (**Оригинално заглавие:** *Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ, брой 30 от 11.04.2006 г.; посл. изм.. ДВ, брой 36 от 03.05.2019 г.*)

Administrative Violations and Sanctions Act, Official Gazette, copy 92/28.11.1969 g.; posl. dop. Official Gazette, copy 38/ 08.05.2018 g. (**Оригинално заглавие:** *Закон за административните нарушения и наказания, обн. ДВ, бр. 92/28.11.1969 г., посл. доп. ДВ, бр. 38/08.05.2018 г..*)

Kostov, D., D. Hrusanov, Administrative Procedure of Republic of Bulgaria, S., Sibi, 2011 g. (**Оригинално заглавие:** *Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на РБ., С., Сиби, 2011 г.*)