

THE AGREEMENT IN ADMINISTRATIVE SANCTION PROCEDURE⁶¹

Chief Assist. Dilyana Kalinova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

“Angel Kanchev” University of Ruse

E-mail: dkivanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The administrative violation is an offence of the established order of the state government. It is a public act of danger. Because of that it is necessary to engage the administrative responsibility of the violator. This is achieved by imposing an administrative sanction. The administrative sanctions are imposed by competent bodies. A new condition in administrative sanction procedure is the agreement between the competent body realizing administrative sanctions and the violator. The aim of agreement is to conclude the administrative sanction procedure more quickly.*

Keywords: *Administrative violation, Administrative sanction, Procedural Law on Administrative Sanction, Agreement, Administrative liability.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Административнонаказателното производство е първата фаза на цялостния административнонаказателен процес, която е със задължителен характер. Тази фаза протича през два самостоятелни подетапа – процедура по установяване на административното нарушение и процедура по налагане на административното наказание. Първият подетап (по установяване на нарушението) има за цел да установи факта на извършеното деяние, осъществяващо състава на административното нарушение, както и да установи самоличността на нарушителя. Тази първа подфаза приключва със съставянето на акт за установяване на административно нарушение. Със съставянето на акта се образува административнонаказателното производство⁶² - като има и изключения от това правило⁶³, което ще бъде отбелязано по-долу. Една от функциите на съставения акт е да сезира компетентния административнонаказващ орган, за да може той да се произнесе по административнонаказателната преписка (след като изясни случая), и да наложи съответното административно наказание (това е осъществяване на втория подетап), когато има основания за това. С налагането на административното наказание се реализира административнонаказателната отговорност спрямо лицето-нарушител. Нов момент (предвиден с измененията и допълненията в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) от 2020 г.⁶⁴) е възможността за сключване на споразумение между административнонаказващия орган и нарушителя. Това споразумение е предмет на разглеждане в настоящия доклад.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Налагането на административно наказание е израз на реализация на държавната репресия по отношение на нарушителя. Поради факта, че административното нарушение е противоправно деяние, което е насочено срещу установен административноправен режим⁶⁵, правото да налага наказание за това деяние е предоставено на администрацията. В този случай административните органи осъществяват дейност, която има правораздавателен характер и се

⁶¹ Докладът е представен на пленарната сесия 61-та конференция с оригинално заглавие на български език: СПОРАЗУМЕНИЕТО В АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО.

⁶² Чл. 36, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) „Административнонаказателно производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение.“

⁶³ Вж. чл. 36, ал. 2 ЗАНН

⁶⁴ Закон за изменения и допълнения в ЗАНН – обн. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г и в сила от 23.12.2021 г.

⁶⁵ Чл. 6 ЗАНН „Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.“

приема за привилегия за администрацията (защото това не е типичната за нея дейност; типичната дейност за административните органи е правоприлагащата дейност). Налагането на административно наказание се осъществява през първата фаза на административнонаказателния процес. Това е производството по установяване на административното нарушение и налагане на административното наказание, което протича на практика, както вече бе отбелязано по-горе, през два подетапа (самостоятелни сами по себе си), две отделни процедури – по установяване на нарушението и по налагане на наказанието.

В първата подфаза на цялостното административнонаказателно производство задачата на администрацията е да установи факта на извършеното нарушение, да изясни кой е нарушителя и да установи наличието на вина (вината е необходим елемент на административното нарушение; няма ли вина – няма нарушение), да се изяснят обстоятелствата при извършване на деянието. Всички тези въпроси се изясняват посредством съставянето на акт за установяване на административно нарушение – това е „специален констативен акт. Без приложен акт административнонаказателна преписка не се образува“⁶⁶. Има и изключения от това правило, но те нямат отношение към предмета на настоящата разработка и няма да бъдат разглеждани. Съставеният акт, заедно с възраженията и доказателствата (т.е. цялата преписка) се изпраща на административнонаказващия орган в 14-дневен срок от връчването му⁶⁷. Изключение от този срок има в хипотезата, когато нарушителят няма постоянен адрес в страната – в този случай съставеният акт се изпраща незабавно на административнонаказващия орган⁶⁸. Тук е мястото да се отбележи новият момент при правилата за съставяне на акта за установяване на нарушението – при връчването на акта нарушителят писмено се уведомява, че има право в 14-дневен срок да отправи предложение до административнонаказващия орган за сключване на споразумение, с което да приключи административнонаказателното производство. Въпросът за това споразумение е предмет на доклада.

Изясняването на поставения проблем трябва да започне с изясняване на значението на думата „споразумение“. В чисто тълковен план това означава „Съгласие около нещо спорно, при което всяка страна приема да спазва определени условия“. Това показва, че страните по споразумението съгласуват воли по определен въпрос. Известно е, че административния процес (в това число и административнонаказателния процес) е част от правния дял „публично право“. Следователно правоотношенията в административнонаказателния процес са отношения на власт и подчинение. Което само по себе си изключва споразумяването между компетентния орган и насрещния субект (в случая нарушителя). Но в последните години дори и в публичното право се налага тенденцията там, където е възможно, да се уреди възможността за споразумение, така че правоотношенията да се развиват по-успешно и по-ефективно да се постигат желаните правни последици. В административния процес, развиващ се по реда на Административнопроцесуалния кодекс, споразумението в административното производство, както и в производството пред съд (по повод оспорването на административен акт) е вече факт (чл. 20 и чл. 178 АПК). Що се отнася до административнонаказателния процес е нужно да се уточни, че споразумението, като начин за приключване на административнонаказателното производство в основния процесуален закон, ЗАНН, стана факт с последните съществени изменения в този закон⁶⁹. До този момент споразумението съществува като „процедура за приключване на административнонаказателното производство в специалните административни закони – в чл. 229а – 229в от Закона за митниците, в чл. 107з от Закона за акцизите и данъчните складове и в чл. 415г от Кодекса на труда“⁷⁰. С тези нововъведения в ЗАНН реално вече се очертава възможност споразумението да е вариант за приключване във всички административнонаказателни производства на общо основание.

⁶⁶ Лазаров, К., Ив. Тодоров, 2020. Административен процес. София: Сиела Норма, с. 559

⁶⁷ Чл. 44, ал. 3 ЗАНН

⁶⁸ Чл. 44, ал. 5 ЗАНН

⁶⁹ ЗИД на ЗАНН – обн. ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г. и в сила от 23.12.2021 г.

⁷⁰ Илкова, Р., П. Тянкова, 2021. Новите положения в административното наказване. София: Сиела Норма, с. 293

По отношение на произнасянето на административнонаказващия орган в ЗАНН е установено задължението му да направи това в 1-месечен срок от получаване на административнонаказателната преписка⁷¹, като поизключение (в хипотезата на чл. 44, ал. 4 ЗАНН – когато нарушителят няма постоянен адрес на територията на България) той прави това в деня на получаване на преписката. Възможните варианти на произнасяне от административнонаказващия орган са няколко, установени с норми в ЗАНН, като ще ги обобщим по следния начин: да издаде наказателно постановление, с което да наложи съответното административно наказание⁷² или да прекрати административнонаказателното производство с мотивирана резолюция в определени хипотези (вж. чл. 54 ЗАНН). При всички случаи с произнасянето на административнонаказващия орган се приключва производството. Новата възможност (въведена с последните изменения в ЗАНН) установява приключването на административнонаказателното производство да стане и със споразумение. Споразумението има своята правна уредба в чл. 58г ЗАНН. Основните въпроси, касаещи споразумението, като кой може да го инициира, в какъв срок може да се сключи, при какви условия се сключва, какви са формата и реквизитите му, по какви въпроси могат да се разберат страните, кои са страните по споразумението, от кой момент влиза в сила то, ще бъдат разгледани по-долу.

Както вече бе отбелязано, административнонаказателното производство може да приключи със сключването на споразумение между нарушителя и административнонаказващия орган в 1-месечния срок за произнасяне на органа⁷³. Тук логично следва да се направи едно уточнение – споразумението може да се сключи в оперативния срок, с който разполага административнонаказващият орган, за да се произнесе, следователно по пътя на изключването споразумение не може да се сключи по отношение на нарушение, за което се предвижда налагане на наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“. Основание за това заключение водим от обстоятелството, че съгласно правната уредба, когато е предвидено наказание от този вид, наказващият орган не се произнася по преписката, а е длъжен в 3-дневен срок от получаването ѝ да я внесе за решаване от съответния районен съд⁷⁴.

Необходимо е да се постави въпросът кой има инициативата за сключване на споразумение. При краткото представяне на процедурата по установяване на административното нарушение (вж. по-горе) бе посочено, че при връчването на акта нарушителят се уведомява, и то в писмена форма, че има правото да поиска приключване на административнонаказателното производство със сключване на споразумение. Това свое право нарушителят може да реализира в 14-дневен срок от връчването на акта⁷⁵, но дали ще реализира това право зависи изцяло от неговата воля, защото това не му е вменено като задължение. Освен нарушителя, законодателят регламентира, че същата инициатива има и административнонаказващият орган – „Наказващият орган предложение за сключване на споразумение в 14-дневен срок от получаване на преписката от актосъставителя, а ...“ (чл. 58г, ал.1, изр. 2 ЗАНН). От цитираната разпоредба е видно, че срокът, с който разполага наказващият орган, е със същата продължителност, но е различен началният момент, от който започва да тече. Тук, изхождайки от редакцията на текста („Наказващият орган прави предложение за сключване на споразумение.“) логично следва да се постави въпросът - отправянето на предложение за споразумение от страна на административнонаказващия орган вменено ли му е в задължение (по отношение на нарушителя стана ясно, че това е негово право, алтернативна възможност (ако желае) за приключване на производството – в приложимите нормативни текстове са използвани думите „правото му“⁷⁶ и „може“⁷⁷) или не. Ако пряко

⁷¹ Чл. 52, ал. 1, изр. 1 ЗАНН

⁷² Чл. 53 ЗАНН

⁷³ Вж. чл. 58 г, ал. 1 във вр. Чл. 52, ал.1 ЗАНН

⁷⁴ Чл. 58а ЗАНН „Когато за административното нарушение е предвидено да се налага безвъзмезден труд в полза на обществото, длъжностното лице по чл. 37, ал. 1 изпраща преписката на административнонаказващия орган, който я внася за решаване в съответния районен съд в тридневен срок от получаването и.“

⁷⁵ Чл. 43, ал. 5 ЗАНН

⁷⁶ Чл. 43, ал. 5 ЗАНН

⁷⁷ Чл. 58г, ал. 1, изр. 1 ЗАНН

тълкуваме нормативния текст – „прави предложение“ – изводът е, че органът е длъжен да направи това. Но от друга страна, законодателят в разпоредбата на чл. 58г, ал. 15 ЗАНН установява, че няма да е налице съществено нарушение на процесуалните правила, дори дори органът да издаде наказателното постановление и без да е направил това предложение. Следва изводът, че на практика административнонаказващите органи няма да са твърде прецизни при изпълнение на това тяхно задължение – отправянето на предложение за споразумение.

По отношение на този първи проблем относно субектите, които инициират сключването на споразумението, в практиката се поставя на дискусия и още един въпрос – след като право на инициатива има лицето-нарушител, то това важи ли и по отношение на непълнолетен такъв? Тук може да се сподели положителното мнение – че може да се сключи споразумение с непълнолетен нарушител⁷⁸ - в посоченото съч. авторите се аргументират с това, че законодателят не е изключил изрично непълнолетните нарушители от кръга лица, имащи инициатива за споразумение, както и че всъщност със споразумението се създава по-благоприятно положение по отношение на нарушителя.

В ЗАНН изрично са уредени хипотезите, които правят недопустимо сключването на споразумение (чл. 58г, ал. 2 ЗАНН). На първо място, това е недопустимо в случаите на повторно извършено нарушение. В този случай, за да се изключи посочената отрицателна предпоставка за сключване на споразумение, следва административнонаказващият орган правилно да прецени налице ли е или не повторност на извършеното деяние. Тук неминуемо следва да се има предвид нормативния текст на §1, ал. 2 от доп. разпоредбиЗАНН по отношение на това кога се налага наказание за повторно нарушение⁷⁹, но и да се вземе под внимание наличието на дефиниция за повторност на конкретно нарушение в специален приложим закон⁸⁰. Второ, сключването на споразумение е недопустимо, ако нарушението е извършено в 1-годишен срок от влизането в сила на акт, с който е наложено административно наказание извън случаите на повторност или е издадено предупреждение за нарушение от същия вид⁸¹. На трето място, споразумението е недопустимо в случай, че установеното деяние представлява престъпление. В тази хипотеза административнонаказващият орган, вместо да сключва споразумение, по силата на установените в ЗАНН правила е длъжен да прекрати административнонаказателното производство (чл. 33, ал. 2 ЗАНН) с мотивирана резолюция⁸². И четвъртата хипотеза за недопустимост на споразумението е в случаите, когато събраните доказателства не подкрепят/ обосновават признанието на нарушителя⁸³. В този случай законодателят също без съмнение поставя акцент върху необходимостта от пълното изясняване на истината (обективната истина) по случая. Видно е, че истинността има превес пред по-бързото приключване на производството.

Като акт, с който се приключва административнонаказателното производство, споразумението трябва да бъде законно, за да породи желаните правни последици. Тази законност ще се гарантира както от спазване на процесуалните правила за сключването му, така и от спазването на материалните изисквания по отношение на формата и съдържанието му. Последните имат своята уредба в чл. 58г, ал. 3 и ал. 4 ЗАНН. Споразумението се сключва в строго писмена форма и да „съдържа съгласие на страните по въпросите има ли извършено деяние, съставлява ли деянието нарушение и правната му квалификация, извършено ли е от

⁷⁸ Илкова, Р., П. Тянкова, 2021. Новите положения в административното наказване. София: Сиела Норма, с. 297-299

⁷⁹ § 1 ал. 2 доп. разпоредби на ЗАНН “Предвиденото наказание за повторно нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община се налага, когато нарушението от физическото лице или неизпълнението на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община е извършено в едногодишен срок от влизането в сила на акт, с който е наложено административно наказание за нарушение от същия вид или имуществена санкция за неизпълнение на задължение от същия вид, освен ако в специален закон е предвидено друго.”

⁸⁰ В тази връзка вж. Илкова, Р., П. Тянкова, 2021. Новите положения в административното наказване. София: Сиела Норма, с. 303-307

⁸¹ Чл. 58г, ал. 2, т. 2 ЗАНН

⁸² Чл. 54, ал. 1, т. 9 ЗАНН

⁸³ Чл. 58 г, ал. 2, т. 4 ЗАНН

лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение и извършено ли е виновно“ (чл. 58г, ал. 3 ЗАНН). За да е изпълнена тази форма споразумението трябва да съдържа определените от закона реквизити⁸⁴: 1) дата на сключване; 2) трите имена и длъжност на актосъставителя; 3) имена, адрес, ЕГН на нарушителя (ако е чужденец – имена, адрес, дата на раждане и др. ; 4) дата на съставения акт и имена, длъжност, местослужене на актосъставителя; 5) описание на нарушението, местоизвършване, дата на извършване; 6) разпоредбите, които са нарушени; 7) вида и размера на наказанието; 8) вещите, които се отнемат в полза на държавата; 9) разпореждане с веществените доказателства; 10) банковата сметка, по която да се заплати дължимата глоба, ако това е наказанието. Посочените реквизити е необходимо да бъдат изпълнени в съвкупност.

Още няколко съществени момента са съотносими към съдържанието на споразумението. Първо, няма пречка, ако с деянието са осъществени съставите на няколко нарушения, споразумение да се сключи само за някое от тях (чл. 58г, ал. 6 ЗАНН). Второ, със споразумението страните могат да се договорят във връзка с отнемането на вещи само в рамките на общите правила, установени в ЗАНН⁸⁵.

Един от реквизитите на споразумението е посочване на вида и размера на административното наказание. Необходимо е да подчертаем, че страните не са свободни по определянето им, те са длъжни да се съобразяват със съответно установеното с правна норма наказание (да се държи сметка за установените в ЗАНН правила за определяне на наказанията). Но когато се налага наказание „глоба“, законодателят постановява административнонаказващият орган да определи глобата „в размер на 70 на сто от минимума или от точно определения размер, предвиден за извършеното нарушение, а когато в закона не е предвиден минимум, наказващият орган определя размера на глобата в размер не повече от 70 на сто от половината от максимума“ (чл. 58г, ал. 8, изр. 1). И освен това нарушителят се задължава да заплати глобата в 14-дневен срок от сключването на споразумението.

Влизането в сила на споразумението е поставено в зависимост от вида на наложеното наказание. Когато е наложено наказание „глоба“, то влиза в сила от датата на заплащането ѝ. Когато наложеното наказание е от друг вид, споразумението влиза в сила от датата на подписването му. Законодателят въвежда правилото, че при незаплащане на глобата в установения срок, наказващият орган с мотивирано постановление обявява, че споразумение не е сключено и издава наказателно постановление (чл. 58г, ал. 13 ЗАНН). Изводът е, че при незаплащане на глобата в установения срок, нарушителят не може да се ползва от облекчението в размера на глобата, а ще трябва да я заплати в пълен размер.

И в края следва да се отбележи и правилото, че споразумението не подлежи на оспорване (аргумент за това черпим от разпоредбата на чл. 58д ЗАНН, където изрично са посочени подлежащите на оспорване актове). Това от своя страна визира още едно съществено положително качество на споразумението (освен по-бързото приключване на административнонаказателното производство и привилегията за заплащане на по-нисък размер на глобата) – че няма нужда да се водят спорни производства; по пътя на споразумяването страните разрешават наличния между тях правен спор по отношение на извършеното административно нарушение и конкретният начин за реализиране на административнонаказателната отговорност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения кратък преглед на правната уредба по сключване на споразумение за приключване на административнонаказателното производство могат да се обобщят няколко извода. На първо място, законодателят прави стъпка напред по отношение на вариантите за приключване на производството, като възприема вече наложилата се тенденция и публичноправни отношения да се уреждат/регулират по пътя на съгласуването между

⁸⁴ Чл. 58г, ал.4 ЗАНН

⁸⁵ Чл. 20 и чл. 21 ЗАНН

субектите, доколкото това е възможно и не противоречи на закона. На следващо място, възможността за сключване на споразумение е установена като обща възможност за всички административнонаказателни производства, а не само за специални случаи, като се държи сметка за съобразяване с предпоставките за допустимост на споразумението. И не на последно място, чрез споразумението се постига по-бързо приключване на административнонаказателното производство; избягва се възможността за оспорване, което дава възможност по-рано във времето да се изпълни наказанието; по отношение на наказанието „глоба“ със споразумението се цели по-високата събираемост на наложените глоби.

В заключение може да се каже, че споразумението е една от положителните промени в уредбата на административнонаказателния процес.

REFERENCES

Administrative Violations and Sanctions Act, Official Gazette, copy 92/28.11.1969 g.; last changes Official Gazette, copy 51/ 1.07.2022 g. (**Оригинално заглавие:** Закон за административните нарушения и наказания, обн. ДВ, бр. 92/28.11.1969 г., посл. изм. ДВ, бр. 51/ 1.07.2022 г.)

Ilkova, R., P. Tyankova, 2021. The New Conditions in Administrative Punishment , Sofia: Siela Norma (**Оригинално заглавие:** Илкова, Р., П. Тянкова, 2021. Новите положения в административното наказване. София: Сиела Норма)

Kostov, D., D. Hrusanov, 2011. Administrative Procedures of Republic of Bulgaria, Sofia: Sibi, (**Оригинално заглавие:** Костов Д., Д. Хрусанов, 2011. Административен процес на РБ., София: Сиби.)

Lazarov, K., Iv. Todorov, 2020. Administrative Procedure, Sofia: Siela Norma (**Оригинално заглавие:** Лазаров, К., Ив. Тодоров, 2020. Административен процес. София: Сиела Норма).

The report signifies the results of the activities of project No. 2022-UF-01, financed by the Scientific Research Fund of the University of Ruse.