

FRI-2B.313-1-L-06

THE WITHDRAWAL RULES UNDER ADMINISTRATIVE OFFENCES AND PENALTIES ACT⁹

Chief Assist. Dilyana Kalinova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

“Angel Kanchev” University of Ruse

E-mail: dkivanova@uni-ruse.bg

***Abstract:** One of the fundamental principles of the administrative penal procedure is the principle of impartiality of administrative authorities when determining issues of administrative liability. In keeping with this main principle, and in order to ensure impartiality, there are rules of challenge for both the officials who draw up a statement of the administrative violation and the authorities who impose the administrative penalties.*

***Keywords:** administrative offence, administrative sanction, challenge, impartiality, administrative liability.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Всеки един правен отрасъл, като съвкупност/ система от правни норми, има своите принципи, на които се основава. Принципите представляват основни, ръководни начала, които следва да се съобразяват и прилагат при приемане/установяване на съответната правна уредба. В този ред на мисли и административният процес (неделима част на правния отрасъл административно право), в това число и административнонаказателния процес (онази част на цялостния административен процес, регулираща въпросите на осъществяване на административнонаказателната отговорност), почива на своите правни принципи. Едно от тези ръководни начала е принципът за безпристрастност на компетентните административни органи.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Основен процесуален закон, съдържащ правната уредба на административнонаказателния процес, е Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН)¹⁰. Установените с него процесуални правила са съобразени с принципите на административнонаказателния процес. Принципът за безпристрастност е спазен с правилата на ЗАНН. Разглежданото ръководно начало има отношение както към дейността на административните органи, така и към дейността на съдебните органи по повод решаваните от тях административнонаказателни въпроси (Лазаров, 2020, с. 548-549). Безпристрастността изисква решаване на въпроса, основавайки се само на обективните факти. Принципът за безпристрастност е неразривно свързан с принципа на истинност в административнонаказателния процес. Разкриването на истината означава „пълно, всестранно, обективно, т.е. безпристрастно, установяване на фактическата обстановка (Лазаров, 2020, с. 545). Винаги, когато един административнонаказателен въпрос е решен самостоятелно (само с участието на компетентния орган, без намесата на друг, макар и по-горестоящ) и безпристрастно, ще е налице законосъобразно протичане на съответните процедури и законосъобразно решение. Предмет на настоящето изследване са едни от правилата, чрез които се гарантира безпристрастност на административните органи при решаваните от тях въпроси на административнонаказателната отговорност.

Ще бъдат разгледани правилата за отвод в производството по налагане на административни наказания съгласно ЗАНН. Това производство се развива в рамките на администрацията, протича

⁹ Докладът е представен на пленарната сесия на XX октомври 2025 г. с оригинално заглавие на български език: ПРАВИЛАТА ЗА ОТВОД ПО ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ

¹⁰ Закон за административните нарушения и наказания - обн. ДВ. бр.92 от 28 Ноември 1969г., посл. изм. ДВ. бр.79 от 17 Септември 2024г.

през две самостоятелни процедури – установяване на административното нарушение и налагане на административното наказание. Установяването на нарушението се извършва от административни органи със съответната компетентност¹¹, наричани актосъставители. Налагането на административното наказание се реализира също от компетентни административни органи¹², наричани административнонаказващи органи. Отводът не е ново правно положение в административноказателния процес, тъй като принципът на безпристрастност не е нов за процеса. Новост са правилата за отвод на актосъставителите. До измененията в ЗАНН от 2020 г.¹³ такива правила имаше изрично уредени само за административнонаказващите органи. До реформата и в теорията, и в практиката съществуваха мнения, че установените правила за отвод на административнонаказващите органи се прилагат съответно и за актосъставителите. Разбира се, имаше и противоположните мнения (Илкова, 2021, с. 150-151)¹⁴. С промените в ЗАНН това разногласие е преодоляно с оглед това, че правила се установиха изрично и по отношение на актосъставителите. Нормативно установените правила за отвод на актосъставителите, от една страна, създават правни гаранции за постигане на безпристрастност и, от друга страна, дават възможност да „бъдат въведени повече превантивни антикорупционни мерки при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията“ (Илкова, 2021, с. 151-152).

По отношение на актосъставителите правилата са регламентирани в чл. 37, ал. 3 ЗАНН (нова разпоредба), а в чл. 37, ал. 4 ЗАНН (също нова правна норма) се установява от кого трябва да бъде заместено отведено длъжностно лице – актосъставител.

В нормативния текст на чл. 37, ал. 3 ЗАНН са установени четири основания за отвод, които се извеждат от двете точки на разпоредбата.

Първото основание визира връзката по линията пострадал – актосъставител. Ако лицето е пострадало от нарушението, то не може да съставя акт за неговото установяване. В този случай от значение е правилно да се прецени дали длъжностното лице – актосъставител има качеството „пострадало“ лице. В тази връзка е необходимо да се подчертае, че в ЗАНН не се дефинира това понятие. В своя труд Ралица Илкова и Петя Тянкова¹⁵ излагат становище относно съдържанието на понятието - пострадалото лице при всички случаи е претърпяло вреди от извършеното административно нарушение. Авторите се спират и върху въпросите дали има значение вида на вредите (дали те са имуществени или неимуществени) и дали е необходимо тези вреди да са изрично предвидени в състава на нарушението. Изводът, до който достигат Илкова и Тянкова, е че „основанията за отвод на лице с правомощия на актосъставител ще са налице в случай, че това лице е претърпяло имуществени и неимуществени вреди от нарушението, независимо дали същите се явяват съставомерна общественоопасна последица, или не“ (Илкова, 2021, с. 156). Напълно подкрепяме изразеното становище, защото е известно, че правната сфера на субектите включва както материални, така и нематериални права и интереси. Вредите представляват увреда на правната сфера на пострадалото лице, следователно те могат да засягат и двата вида права. Споделяме и вторият извод, че не е необходимо настъпилите вреди от административното нарушение да са съставомерни. Характерно за административните нарушения е, че те са многобройни и разнообразни и точно поради тази причина не могат да бъдат кодифицирани (по аналогия с престъпленията), а съставите им се установяват с норми на множество закони. Това разнообразие е една от причините да не могат да се предвидят евентуално настъпилите от нарушението вреди. Другата причина, бихме могли да кажем, че се извежда от дефиницията за административно нарушение, съдържаща се в чл. 6 ЗАНН, според която този вид противоправно деяние нарушава установения ред на държавното управление. Т.е. достатъчно и важно е вредоносният резултат да засяга определен административноправен режим, без значение е дали биха настъпили вреди в конкретно прилежаща на определен субект правна сфера.

¹¹ Компетентността им е изрично установена с разпоредбата на чл. 37, ал. 1 и ал. 2 ЗАНН

¹² Компетентността е изрично установена с нормата на чл. 47 ЗАНН

¹³ ДВ. бр.109 от 22 Декември 2020 г.

¹⁴ Подробно за различните становища вж. Илкова, Р. П. Тянкова, 2021, Новите положения в административното наказване, с. 150-151

¹⁵ Вж. цит. съч., с. 153-155

Второто основание касае лични, близки връзки между актосъставителя и нарушителя или пострадалия. От една страна, не може да съставя акт за установяване на административно нарушение лице, което е съпруг на нарушителя или пострадалия (актосъставителят и нарушителят или актосъставителя и пострадалият имат сключен граждански брак помежду си). При това основание законодателят изисква като предпоставка наличието на брак. Същата заинтересованост ще е налице и ако лицата се намират във фактическо съжителство. Дори и реално да възникне хипотеза на фактическо съжителство, въпреки законодателният пропуск, също може да се отведе длъжностното лице – актосъставител, като се приложи разпоредбата на чл. 37, ал. 3, т. 2, пр. 2 – акт не може да съставя лице, което „има с нарушителя или пострадалия особени отношения, които пораждаат основателни съмнения в неговата безпристрастност“. Фактическото съжителство се поставя в условията на тази категория „особени отношения“. Въпреки това считаме, че за по-голяма прецизност хипотезата на фактическото съжителство трябва да бъде изрично посочена в разпоредбата на чл. 37, ал. 3, т. 1 ЗАНН. От друга страна, близките връзки се разкриват и в роднинските отношения. Не може да бъде актосъставител лице, което е роднина на пострадалия или на нарушителя по права линия без ограничение, както и по сребрена линия до четвърта степен. Коректно законодателят е преценил и че наличието на посочените роднински връзки би опорочило безпристрастността.

В т. 2 на чл. 37, ал. 3 ЗАНН законодателят е установил още две основания – актосъставителят да е лице, заинтересовано от изхода на административното производство (пр. 1 на т. 2) и да има с нарушителя или пострадалия особени отношения, които пораждаат основателни съмнения в неговата безпристрастност (пр. 2 на т. 2). При тези две основания се забелязва липсата на изчерпателност, за разлика от първите две по т. 1. Третото и четвъртото основание са формулирани по един общ начин и така обхващат разнообразни хипотези, които биха довели до наличието на интерес от изхода на административнонаказателното производство у лицето, съставлящо акта за установяване на административното нарушение. Този интерес може да се проявява в две направления – да е в интерес деянието да се прецени/признае като административно нарушение или, обратното, деянието да не се оцени като административно нарушение. При всички случаи това ще носи някакви ползи за съставлящия акт и съответно нарушителя или пострадалия. Така например, сочат Р. Илкова и П. Тянкова, заинтересованост от изхода ще е налице, ако актосъставителят е съпричинител на деянието или дори нарушител (Илкова, 2021, с. 158- 159)¹⁶. Напълно подкрепяме дадените от авторите предложения, попадащи под смисъла на разглежданото основание. Бихме дали и друг пример – ако лицето-актосъставител е собственик на вещи, предмет на нарушението, притежаването на които е забранено (такива вещи се отнемат в полза на държавата съгласно чл. 20, ал. 2 ЗАНН), то също би било заинтересовано от изхода на производството и поради това е редно да се отведе.

Четвъртото основание също е формулирано общо – ако актосъставителят има с нарушителя или пострадалия особени отношения (без да се конкретизират), които пораждаат основателни съмнения в неговата безпристрастност. По-горе бе коментирана ситуация, в която актосъставителят и нарушителя или пострадалия са във фактическо съжителство. То, може да кажем, че попада в хипотезата на четвъртото основание – безспорно това са отношения, които пораждаат съмнение относно безпристрастността на актосъставителя. И тъй като фактическото съжителство не е сред изрично посочените основания за отвод, то може да се подведе под нормата на чл. 37, ал. 3, т. 2, пр. 2 ЗАНН (по-горе бе изразено мнение, че е удачно фактическото съжителство да е сред изрично посочените по т.1 основания наред с наличието на съпружески отношения)¹⁷.

В ЗАНН са нормативно уредени и правила за отвод по отношение на административнонаказващите органи (чл. 51, ал. 1 ЗАНН). Те не са новост в закона. Установените основания включват следните хипотези – не може да участва в разглеждането на

¹⁶ Вж. цит. съч., с. 158-159 – авторите сочат и други хипотези – актосъставителят е лице „имало процесуално качество в производство, което предхожда административнонаказателното производство и е във връзка с него (например бил е разследващ орган или прокурор или процесуален представител на пострадалия в досъдебното производство, което е прекратено и материалите са изпратени на наказващия орган по компетентност)“ и др.

¹⁷ В цит. съч. на Р. Илкова и П. Тянкова (с. 159) авторите сочат примери за хипотези, попадащи в обхвата на четвъртото основание – например, ако актосъставителят е „страна по друго дело с нарушителя или пострадалия, например, за издръжка, за обезщетение от друго деяние, за клевета; пострадало или съпруг или роднина на пострадалия от друго нарушение, извършено от същия нарушител“ и др.

административнонаказателната преписка и в издаването на наказателното постановление длъжностно лице, което: 1) е пострадало от нарушението (чл. 51, ал. 1, б. „а“, пр. 1 ЗАНН); 2) е съпруг или роднина на нарушителя или пострадалия по права линия без ограничение и по сребрена линия - до четвърта степен (чл. 51, ал. 1, б. „а“, пр. 2 ЗАНН); 3) е съставило акта за нарушението или е свидетел по него (чл. 51, ал. 1, б. „б“ ЗАНН); 4) е заинтересувано от изхода на административното производство (чл. 51, ал. 1, б. „в“, пр. 1 ЗАНН) и 5) има с нарушителя или пострадалия особени отношения, които пораждат основателни съмнения в неговото безпристрастие (чл. 51, ал. 1, б. „в“, пр. 2 ЗАНН).

Забелязва се, че основанията са същите като при актосъставителите, с изключение на едно от тях – не може да издава наказателно постановление длъжностно лице, което е съставило акта за нарушение или е свидетел по него. Причината за тази еднаквост в основанията се обяснява с факта, че основанията за отвод на актосъставителите са въведени с реформата в ЗАНН от 2020 г. - те са нова правна уредба и всъщност законодателят (съобразявайки се с наложената до промените практика основанията за отвод на административнонаказващите органи да се използват и по отношение на актосъставителите) преповтаря тези относно наказващите органи. Основанието, което е единственото различно е лицето да е съставило акта или да е свидетел по него. Със съставянето на акт за установяване на административно нарушение се образува административнонаказателното производство (чл. 36, ал. 1 ЗАНН) и започва разглеждането на административнонаказателната преписка (развива се вторият подетап на първата фаза на административнонаказателния процес). При това разглеждане, преди да се вземе окончателно решение за изхода на производството (дали то да се прекрати, дали да се наложи административно наказание, дали да се освободи лицето от административнонаказателна отговорност, дали само да се предупреди нарушителя), реално се проверява законосъобразно ли е съставен актът за административно нарушение, има ли действително извършено нарушение, налице ли е вина, установен ли е нарушителят. Поради тази причина лице, актосъставител, няма да е безпристрастно при решаване на административнонаказателната преписка (би оценявало само себе си) и логично това води до признаване на соченото обстоятелство като основание за отвод на административнонаказващият орган. По същият начин се обяснява и защо, когато лицето, издаващо наказателното постановление, е било свидетел по съответния акт (например, не може след това в качеството си наказващ орган да преценява собствените си показания), се явява основание за отвод. И при двете хипотези на разглежданото основание се зачита необходимостта от гарантиране на безпристрастността при решаване на административнонаказателната преписка.

Останалите основания са същите, те бяха коментирани по-горе и поради това тук няма да бъдат обсъждани отново.

Изследвайки въпроса за правилата за отвод, освен основанията за отвеждане на длъжностно лице, е необходимо да се разгледа кой ще замести отведено длъжностно лице и редът, по който следва да се направи отвода.

Определянето на друго лице – актосъставител при хипотеза на отвод е уредено с нормата на чл. 37, ал. 4 ЗАНН. Два са подходите за определяне на друг актосъставител – или това да е лице със съответната компетентност (известно е, че компетентността на актосъставителите се определя по нормативен или оперативен път), или ако няма друго компетентно лице, такова се определя за конкретния случай от наказващия орган.

Във връзка с отвода на лице- актосъставител в закона не са регламентирани процесуални правила как точно да бъде отведено лицето – кой да поиска отвод, с какъв акт да се стори това, в какъв срок да се отведе длъжностно лице, по отношение на което има основания, сочещи към неговата безпристрастност. При така оскъдната правна уредба бихме могли да отбележим, че (следвайки наложената практика в административния процес) отвод може да си направи лицето – актосъставител (така ще е налице хипотезата на самоотвод), както и такъв да му бъде поискан от заинтересован участник в производството (например, от лицето, сочено като нарушител или от лицето- пострадало от нарушението). Ако актосъставителят си прави отвод, защото знае и осъзнава, че по отношение на него се проявява определено законово основание за отвод, то логично е той да направи това чрез писмен акт, в който се мотивира защо не може да продължи да изпълнява задълженията си на актосъставител в конкретния случай (този акт, по-нататък в хода на

административнонаказателното производство, а дори и при евентуално оспорване на изхода от производството, ще послужи като доказателство, че отвод е направен и така е гарантирана безпристрастността). В другия случай, когато се иска отвод, то също смятаме, че е удачно в писмена форма да се отправи искането, както и след това писмено да е изложено решението, и то мотивирано, по отвода. Известно е, че административнонаказателния процес е формален и е обвързан с конкретни срокове за съответните процесуални действия. Поради това считаме, че всички действия по отношение отвеждането на лице-актосъставител следва да се направят максимално бързо (незабавно; в първия възможен момент), за да не се стигне до пропускане на установените срокове за съставянето на акта. Тук може да поставим въпроса до кого да се адресира писмения акт за отвод на актосъставител. Логичният отговор е това да бъде административнонаказващия орган – от една страна, това е органът, който ще реши административнонаказателната преписка и от друга страна, в хипотезата на чл. 37, ал. 4, т. 2 ЗАНН когато няма друго лице с компетентност на актосъставител, такова следва да се определи от наказващия орган. При всички случаи, обаче, дори и когато административнонаказващият орган определя лице-актосъставител (в хипотезата на чл. 37, ал. 4, т. 2 ЗАНН) трябва да не се стига „до заобикаляне на императивната правна норма на чл. 37, ал. 1 ЗАНН“ (Илкова, 2021, с. 171)¹⁸.

Що се касае до отвода на административнонаказващите органи, нещата стоят малко по-различно. И по отношение на тях има ясно определен ред кой трябва да замести отведено длъжностно лице – административнонаказващ орган. Но за разлика от положението при актосъставителите, тук има установени правила кой може да иска отвод и с какъв акт следва да се направи отвода.

В разпоредбата на чл. 51, ал. 4 ЗАНН законодателят регламентира кой следва да се яви в качеството на наказващ орган при отведен такъв. Първо, ако наказващ орган е ръководител на ведомство или организация, областен управител или кмет на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение и по отношение на него има основание за отвод, той следва да оправомощи длъжностно лице, на което може да делегира тази компетентност (чл. 51, ал. 4, т. 1, пр. 1 ЗАНН във вр. чл. 47, ал. 1 и ал. 2 ЗАНН). Ако липсва такова лице, то оправомощава изрично, за конкретния случай, друго длъжностно лице (чл. 51, ал. 4, т. 1, пр. 2 ЗАНН). Второ, това може да е по-горестоящият орган – в случай че отведеният наказващ орган е лице по чл. 47, ал. 1, буква "б", а ако няма такъв - друго лице, изрично оправомощено от наказващия орган. Трето, нормативно определеният по закон компетентен административнонаказващ орган, ако е делегирал тези си права на длъжностно лице (определено по оперативен път), по отношение на което възниква основание за отвод.

По отношение на реда, по който следва да се направи отводът на длъжностно лице – административнонаказващ орган, то законодателят е малко по-прецизен, макар и не до край. На първо място, е установен начинът за отвод – това може да стане по собствена инициатива на длъжностното лице (желателно е длъжностното лице да си направи самоотвод, а не да чака да му бъде поискан) или да се поиска от лицето, едноличния търговец или юридическото лице, срещу което е съставен акта за нарушение или от пострадалото от нарушението лице. На второ място, в случай на самоотвод законодателят изисква това да стане с писмен мотивиран акт от страна на самоотвелото се длъжностно лице (чл. 51, ал. 2 ЗАНН). До кого трябва да се отправи този акт и съответно ако се иска отвод, той с какъв акт следва да се направи, не е определено в закона. По аналогия, след като отвеждането по собствена инициатива трябва да е с писмен мотивиран акт, то би следвало по същия начин да се направи и поискан отвод (за да може чрез този писмен акт, приложен към административнонаказателната преписка, да се осигури доказателство за това, че е спазен принципът за безпристрастност). Колкото до това до кого трябва да се адресира писмения акт за отвод, логиката води до заключението (което се подкрепя и йерархическата структура на системата от административни органи) той да се отправи до непосредствено по-горестоящия орган. В какви срокове трябва да се направи отводът и тук не е нормативно определено. По-горе бе

¹⁸ Вж. цит.съч., с. 171 – „Съблюдаването на правилата за определяне на актосъставител в случай на отвод на компетентния орган не следва да води до заобикаляне на императивната правна норма на чл. 37, ал. 1 ЗАНН. Единствената хипотеза, в която отклонение от този принцип е допустим, е тази, при която приложението на посочените правила не би могло да доведе до определяне на лице, което да състави акта, при наличие на основание за отвод на компетентния орган.“

изразено становище защо това следва да се извърши в най-кратки срокове. Считаме, че и при отвод на административнонаказващи органи, той трябва да се направи възможно най-бързо, за да се осигури спазване на сроковете в цялото административнонаказателно производство.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение може да изведем извод, че в Закона за административните нарушения и наказания има правна уредба по отношение отвода както на актосъставителите, така и на административнонаказващите органи, с цел да се подsigури спазването на принципа на непристрастност. Но тази уредба не е подробна и оставя отворени въпросите относно това до колко формална да бъде процедурата по отвод на длъжностно лице. Смятаме, че е удачно законодателят да прецизира това (във връзка с това с какъв акт да се прави отвод, до кого да бъде адресиран този акт и в какъв срок да се направи отвода). Ползата от детайлизирането в закона на тези въпроси ще доведе до по-високи гаранции за подsigуряване на непристрастно и обективно водене на първата фаза на административнонаказателния процес.

REFERENCES

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. Коментар на измененията и допълненията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. София: Издателство „Сиела Норма АД“.)

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