

ОБРАЗУВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

Райна Николова¹

Резюме: Студията разглежда отделните съставни части на процедурата по образуване на административнонаказателно производство. Тези елементи са производството по установяване на административни нарушения; участници, субекти и страни в производството; ход на производството; съдържание и характеристика на акта за установяване на административно нарушение; забрана за образуване на административнонаказателно производство; специални правила за образуване на административнонаказателно производство. Публикацията дава теоретична дефиниция на производството като първа, административна и необходима фаза

на административнонаказателния процес, представляваща съвкупност от регулирани от нормите на ЗАНН последователно развиващи се правни действия, насочени към образуването на административнонаказателното производство със съставянето на акт за установяване на административно нарушение, с което се задвижва административнонаказателната репресия на държавата спрямо нарушителя за извършеното от него противоправно деяние.

Ключови думи: административнонаказателно производство, акт за установяване на административно нарушение, образуване на производство; страни, субекти и участници в производството

Увод

Настоящото изследване разглежда отделните съставни части на процедурата по образуване на административнонаказателно производство. Тези елементи са производството по установяване на административни нарушения; участници, субекти и страни в производството; ход на производството; съдържание и характеристика на акта за установяване на административно нарушение; забрана за образуване на административнонаказателно производство; специални правила за образуване на административнонаказателно производство.

Нормативната уредба на процедурата по образуване на административнонаказателно производство се съдържа в общия акт – в Закона за административни нарушения и наказания (ЗАНН) и в специални актове: Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство (УБДХ); Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни ме-

¹ Професор, доктор на юридическите науки, Нов български университет, ел. поща: rnikolova@nbu.bg.

роприятията (ЗООРПСМ); Закона за опазване на селскостопанското имущество (ЗОСИ); както и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

1. Производство по установяване на административни нарушения

Доктринално можем да посочим, че *производството по установяване на административно нарушение* е първа, административна и необходима фаза на административнонаказателния процес, представляваща съвкупност от регулирани от нормите на ЗАНН последователно развиващи се правни действия, насочени към образуването на административнонаказателното производство със съставянето на акт за установяване на административно нарушение, с което се задвижва административнонаказателната репресия на държавата спрямо нарушителя за извършеното от него противоправно деяние. Административно нарушение съобразно легалното определение на чл. 6 от ЗАНН 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.

Особеностите на това производство са следните:

- 1.1. правната уредба се съдържа в ЗАНН;
- 1.2. това е процедура, която се развива по административен ред;
- 1.3. с него стартира административнонаказателният процес;
- 1.3. задължителен етап от административнонаказателния процес;
- 1.4. израз е на държавната репресия спрямо нарушител на някое от проявленията на държавното управление (възниква само след осъществяване на състава на административното нарушение).

В правната теория се застъпва становището, че приложното поле на административнонаказателната отговорност се разширява неоправдано извън пределите на държавното управление², като се прави опит да се постигне паралелно съществуване на състави на административни нарушения в множеството специални административни закони с тези на престъпленията в Наказателния кодекс, които имат за задача да защитават от престъпни посягателства доста по-широк кръг от обществени отношения, свързани с личността и правата на гражданите и цялостния ред на социално управление, а не само държавното управление. Трябва обаче да се отчита и фактът, че немалка част от административните нарушения се въвеждат в националното законодателство чрез изменения в съществуващата нормативна уредба или с приемането на изцяло нови закони като резултат от членството на Република България в Европейския съюз (ЕС) и не става въпрос за законодателна приумица, а за задължение държавата да участва в изграждането и развитието на Съюза. Този недостатък на нормативния подход се оценява като пораздащ трудности в правоприлагането при преценката доколко едно деяние показва белезите на административно нарушение и кога изпълва признаците на престъпление, водещо до привличането на някои лица за едно и също деяние към различен вид отговорност (административнонаказателна или наказателна) в зависимост от преценката на констатиращия деянието орган³.

² Салкова, Е., Я. Райчев (2020). За правомощието на наказателния съд да наложи административно наказание. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 180–181.

³ Йорданова, Р. (2007). Усъвършенстване на законодателството за припокриването на съставите на някои престъпления със състави на административни нарушения в специалните закони. *Съвременна право*, № 5, 26–27.

2. Участници, субекти и страни в производството по установяване на административни нарушения

2.1. *Участници в производството по установяване на административни нарушения* са всички лица, които с действията си подпомагат решаващия орган (административнонаказващия орган) в това правилно да разреши въпроса, без да могат да влияят върху началото, развитието и приключването на производството:

2.1.1. свидетелите, присъствували при извършване на нарушението – очевидци (чл. 40, ал. 1 от ЗАНН);

2.1.2. свидетелите, присъствували при установяване на нарушението (чл. 40, ал. 1 от ЗАНН);

2.1.3. двама други присъствали свидетели, ако липсват свидетели, присъствували при извършването или установяването на нарушението, или при невъзможност да се състави акт в тяхно присъствие (чл. 40, ал. 3 от ЗАНН);

2.1.4. претърпелите имуществени вреди от административното нарушение (чл. 42 от ЗАНН).

2.2. *Субекти в производството по установяване на административни нарушения* са тези участници, чиито процесуални действия стартират, развиват и приключват производството:

2.2.1. Решаващ орган, който притежава лична, материална, териториална и времева компетентност:

а) Длъжностните лица, посочени изрично в съответните нормативни актове, т.нар. *нормативен подход*⁴ (чл. 37, ал. 1, б. „а“ от ЗАНН):

– Инспектори от съответния инспекторат по Закона за администрацията. Когато към орган на изпълнителната власт няма създаден инспекторат, актовете за установяване на нарушения се издават от овластени от него длъжностни лица (чл. 307, ал. 1, изр. 1–2 от АПК).

– Използването на добавки, ароматизанти и разтворители, които не са разрешени, при производството на храни или са в количества по-високи от определените се установява от инспекторите на Българската агенция по безопасност на храните (чл. 49, ал. 1 от Закона за храните).

– Неспазване на определения ред във въздухоплавателното средство се установява от командира на въздухоплавателното средство (чл. 148, ал. 1 от Закона за гражданското въздухоплаване).

– За констатирана проява на дребно хулиганство органите на Министерството на вътрешните работи (МВР), кметовете, съответно заместник-кметовете, съставят акт, в който описват подробно случая, а така също отбелязват името и адреса на нарушителя и на свидетелите, присъствували при извършване на нарушението (чл. 2, ал. 1 от УБДХ).

– За извършени противообществени прояви по този закон органите на МВР с полицейски правомощия съставят акт за установяване на нарушението в съответствие с изискванията на Закона за административните нарушения и наказания (чл. 26, ал. 1 от ЗООРПСМ).

б) Длъжностни лица, определени от ръководителите на ведомствата, организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено приложението или контролът по приложението на съответните нормативни актове – т.нар. *оперативен подход*⁵ (чл. 37, ал. 1, б. „б“ от ЗАНН):

⁴ Хрусанов, Д., Д. Костов (2011). *Административен процес на Република България*, 2-ро прераб. и доп. изд. София: Сиби, 304.

⁵ Пак там, 305.

– Незаписването на децата, подлежащи на задължително предучилищно или училищно образование, в детска градина или училище, т.е. бездействие на родителите, се установява от упълномощени от кмета на общината (чл. 347, ал. 5 от Закона за предучилищното и училищното образование).

– Нарушаването на медицинския стандарт по трансфузионна хематология от страна на лице, което упражнява медицинска професия, се установява от длъжностни лица, определени от изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по лекарствата (чл. 59, ал. 1 от Закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането).

в) Представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт (чл. 37, ал. 2 от ЗАНН). Например АУАН могат да съставят и представители на обществеността и на неправителствени екологични организации, определени от министъра на околната среда и водите (чл. 169, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда).

2.2.2. Прокурорът в предвидените от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) случаи, когато деянието не е извършено или не съставлява престъпление (чл. 24, ал. 1, т. 1), прекратява наказателното производство на основание чл. 243, ал. 1, т. 1, предл. 1 от НПК, поради това, че деянието съставлява административно нарушение, прокурорът изпраща материалите заедно с веществените доказателства по компетентност на съответния административнонаказващ орган. Препис от постановлението за прекратяване на наказателното производство се изпраща на обвиняемия, на пострадалия или неговите наследници, или на ощетеното юридическо лице, които могат да обжалват постановлението пред съответния първоинстанционен съд в седемдневен срок от получаването на преписа. Съдът разглежда делото еднолично в закрито заседание не по-късно от един месец от постъпване на делото, като се произнася по обосноваността и законосъобразността на постановлението за прекратяване на наказателното производство. Когато с определението съдът потвърждава прокурорското постановление, се препраща на административнонаказващия орган. В този случай административнонаказателната преписка се образува и без приложен акт за установяване на административно нарушение, когато производството е прекратено от съда или прокурора или прокурорът е отказал да образува наказателно производство и е препратено на наказващия орган (чл. 36, ал. 2 от ЗАНН).

По отношение актосъставителите е въведен административноправният институт на *несъвместимостта*, като въз основа на него не може да съставя акт за установяване на административно нарушение лице, което е:

1. пострадало от нарушението или е съпруг или роднина на нарушителя или пострадалия по права линия без ограничение и по съребрена линия – до четвърта степен;
2. заинтересовано от изхода на административното производство или има с нарушителя или пострадалия особени отношения, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност (чл. 39, ал. 3 от ЗАНН).

Институтът на несъвместимостта води до промяна на субектите в производството по установяване на административно нарушение в качеството им на актосъставители и тогава като актосъставител действа:

1. друго лице с компетентност да съставя актове за установяване на административно нарушение;
2. при липса на компетентно да съставя актове за установяване на административно нарушение лице – друго лице, оправомощено от наказващия орган за конкретния случай (чл. 39, ал. 4 от ЗАНН). Според административноправната теория тази промяна на актосъставителя търпи критика, тъй като налага издаването на конкретна заповед за промяна на актосъставителя, която много подробно трябва да описва конкретното нарушение с не-

говите особености и нарушителя/ите, за да се избегне опорочаване на акта за установяване на административно нарушение (АУАН) и издаденото въз основа на него наказателно постановление⁶.

2.3. *Страните* в производството по установяване на административното нарушение са другите субекти на административнонаказателния процес. Страни в производството по установяване на административно нарушение са административнонаказателно отговорни лица, които участват в производството от свое име с цел защитата на засегнати от АУАН права и законни интереси (нарушителите):

2.3.1. пълнолетните лица, навършили 18 години, които са извършили административни нарушения в състояние на вменяемост (чл. 26, ал. 1 от ЗАНН);

2.3.2. непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си (чл. 26, ал. 2 от ЗАНН);

2.3.3. родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването на административни нарушения от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение (чл. 26, ал. 3 от ЗАНН);

2.3.4. родителите, съответно попечителите или настойниците за противообществени прояви (спортно хулиганство), извършени от лица, поставени под запрещение, ако те съзнателно са допуснали това (чл. 23, ал. 3 от ЗООРПСМ);

2.3.5. работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени административни нарушения (чл. 24, ал. 2 от ЗАНН).

Законодателят не е предвидил процедура за съдебно обжалване на отказите на администрацията да образува административнонаказателно производство, а ЗАНН, респективно ЗОСИ *не дава възможност на отделни граждани да поставят началото на такава*. Характерът на административнонаказателното производство по ЗАНН изключва възможността за прилагане на особено съдебно производство по оспорване на бездействие на администрацията да извърши фактически действия (така в Определение № 3663 от 14.5.2012 г. по адм. д. № 3209 от 2012 г. на ВАС, II отделение.)⁷.

3. Ход на производството

Производството се образува със съставянето на акт за установяване на административно нарушение. Актът за установяване на административното нарушение се изготвя при спазване на *принципа на публичност*, уреден в чл. 40 от ЗАНН. Той се съставя в присъствието на нарушителя и свидетелите, които са присъствували при извършване или установяване на нарушението.

Когато нарушителят е известен, но не може да се намери или след покана не се яви за съставяне на акта, актът се съставя и *в негово отсъствие*. При липса на свидетели, присъствували при извършването или установяването на нарушението, или при невъзможност да се състави акт в тяхно присъствие, той се съставя в присъствието на двама други свидетели, като това изрично се отбелязва в него. Последното изискване е императивно⁸. Когато

⁶ Сивков, Ц. (2021). *Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г.: коментар*. София: Сиела, 41–44.

⁷ Определение № 4387 от 2.10.2012 г. по адм. д. № 3238 от 2012 г. на Административен съд – Варна.

⁸ Решение № 148 от 16.03.2011 г. по к. а. н. д. № 4 от 2011 г. на Административен съд – София – област.

нарушението е установено въз основа на официални документи, актът може да се състави и в отсъствие на свидетели.

Връчването на нарушителя по реда на чл. 40, ал. 2 от ЗАНН на покана за съставяне на акт, чрез лице, действало като негов пълномощник, нито е нарушение, нито може да обуслови самостоятелно и единствено основание за отмяна на обжалваното наказателно постановление⁹.

4. Акт за установяване на административно нарушение – съдържание и характеристика

Съставеният акт трябва да е *законосъобразен и обоснован*. За тази цел той се издава:

4.1. от компетентен административнонаказващ орган;

4.2. в писмена форма;

4.3. конкретно предвидено в закона формално съдържание при кумулативно налични

10 реквизита (чл. 42 от ЗАНН), които решават три групи въпроси:

а) изясняване на нарушението;

б) обезпечаване на доказателствен материал;

в) компетентност на длъжностното лице за предприемане на въпросните процесуални действия.

Към *първата група* изисквания (изясняване на нарушението) могат да се отнесат изискванията, визирани в чл. 42, т. 3, т. 4, т. 5, т. 6, т. 8 и т. 9 от ЗАНН¹⁰.

Към *втората група* изисквания (обезпечаване на доказателствен материал) се отнасят изискванията, визирани в чл. 42, т. 7 и т. 10 от ЗАНН.

Третата група (компетентност на длъжностното лице за предприемане на въпросните процесуални действия) представляват изискванията, визирани в чл. 42, т. 1 и т. 2 от ЗАНН. В своята съвкупност реквизитите на акта за установяване на административно нарушение правят от него *официален документ, който може да задвижи процедурата по наказването на едно деяние*. Пропуските могат да се свързват с тежък порок или по-лек недостатък. В първия случай нарушението е сериозно и ще се отрази фатално на производството – не би следвало да се наложи наказанието, докато във втория то не е толкова съществено и в процеса на производството този пропуск би могъл да се коригира. Определящо условие е чл. 53, ал. 2 от ЗАНН, според който: „Наказателно постановление се издава и когато е допусната нередовност в акта, стига да е установено по безспорен начин извършването на нарушението, самоличността на нарушителя и неговата вина“.

Липсата на някой от изброените 10 реквизита води до *незаконосъобразност на акта*. Изискванията на чл. 42 от ЗАНН относно съставянето на АУАН са императивни и всяко тяхно нарушаване води до отмяна, без да се разглежда съответствието с материалния закон¹¹. Относно тежестта на порока на АУАН съдебната практика прави следното тълкуване:

4.1. Собствено, бащино и фамилно име на съставителя и длъжността му. По отношение на това изискване се поставя въпросът за компетентността на издалия акта орган – в лична, материална, териториална и времева компетентност.

4.2. Датата на съставянето на акта. Разпоредбата не поставя като задължително изискване АУАН да има номер, а само дата¹². Неправилното посочване на датата на извършване на

⁹ Решение от 8.07.2008 г. по к. а. д. № 306 от 2008 г. на Административен съд – Добрич.

¹⁰ Решение № 189 от 6.01.2010 г. по к. а. н. х. д. № 185 от 2009 г. на Административен съд – Ямбол.

¹¹ Решение № 12 от 2.02.2011 г. по к. н. а. д. № 195 от 2010 г. на Административен съд – Ямбол.

¹² Решение № 184 от 24.10.2007 г. по к. н. а. х. д. № 395 от 2007 г. на Административен съд – Пазарджик.

нарушението винаги съставлява особено съществено нарушение на административнопроизводствените правила относно издаването на наказателните постановления и водещо до тяхната отмяна на самостоятелно основание¹³.

4.3. Датата и мястото на извършване на нарушението. От обективна страна административното нарушение се характеризира с дата или период на осъществяването си, която следва да бъде посочена в АУАН. Посочването на този факт относно обективната страна на административното нарушение е от значение както за защитата на административнонаказания субект, който има право да научи всички установени елементи на вмененото му нарушение, за да организира защитата си, но има значение и за съдебната проверка с оглед законосъобразността на акта, с който е наложено наказанието, и наличието на доказване на всеки един от елементите (обективна и субективна страна) на твърдяното нарушение. Липсата на посочена дата или период на извършване на нарушението е липса на реквизит в АУАН, което от своя страна представлява съществено нарушение на процесуалните правила, допуснато в административната фаза на производството¹⁴. Датата на извършване на деянието представлява задължителен елемент при описание на същото¹⁵, обстоятелство, индивидуализиращо конкретното деяние¹⁶, част от главния факт в административнонаказателното производство и се включва в предмета на доказване по делото, тъй като е меродавният момент, който законът свързва с възникване на отговорността на дееца¹⁷. Липсата на яснота относно времето на извършване на деянието, при липса на посочено такова в акта за административно нарушение и в постановлението, както и неустановено от показанията на свидетелите по акта, представлява съществено нарушение на процесуалните правила. То е в противоречие с чл. 42, т. 3 от ЗАНН и води до нарушение правото на защита на нарушителя¹⁸, а също е и пречка за разглеждането на спора по същество¹⁹. Датата на извършването на нарушението е особено важна с оглед на преценката дали са налице условията на чл. 34 ЗАНН за погасяване на административнонаказателната отговорност²⁰. Отсъствието на дата на извършване на нарушението поставя нарушителя пред невъзможността за правилна организация на защитата му и от друга страна – води до невъзможността на съда да следи за спазването на сроковете по чл. 34 от ЗАНН²¹. Датата на извършване на нарушението е *задължителен реквизит* за съставения акт и липсата ѝ или посочването на различни дати е нарушение на императивните разпоредби, съответно на чл. 42, т. 3 от ЗАНН, което е съществено, тъй като води до невъзможност да се установи кога точно е извършено нарушението, за което е ангажирана административнонаказателната отговорност на касатора, а това пряко накърнява правото му на защита²². Съществено нарушение е *несъответствието на посоченото място на извършване на нарушението*²³. *Не може и част от нарушението, каквото е мястото на извършването му, да се извлече по тълкувателен път от*

¹³ Решение № 1246 от 25.11.2008 г. по к. н. а. х. д. № 1896 от 2008 г. на Административен съд – Пловдив.

¹⁴ Решение № 46 от 16.03.2010 г. по к. а. н. д. № 19 от 2010 г. на Административен съд – Габрово.

¹⁵ Решение № 337 от 30.10.2009 г. по н. а. х. д. № 304 от 2009 г. на Административен съд – Кюстендил.

¹⁶ Решение № 39 от 12.02.2009 г. по к. а. н. д. № 416 от 2008 г. на Административен съд – Стара Загора.

¹⁷ Решение от 6.04.2009 г. по к. н. а. х. д. № 431 от 2009 г. на Административен съд – София.

¹⁸ Решение № 159 от 28.10.2009 г. по к. н. а. х. д. № 155 от 2009 г. на Административен съд – Ямбол.

¹⁹ Решение № 320 от 19.06.2008 г. по н. а. х. д. № 296 от 2008 г. на Районен съд – Хасково.

²⁰ Решение от 11.07.2002 г. по н. а. к. пр. д. № 51 от 2002 г. на Окръжен съд – Монтана.

²¹ Решение № 1518 от 20.10.2006 г. по н. а. х. д. № 1417 от 2006 г. на Районен съд – Петрич.

²² Решение от 29.04.2009 г. по к. а. н. д. № 76 от 2009 г. на Административен съд – Шумен.

²³ Решение от 8.02.2006 г. по н. а. х. д. № 13043 от 2005 г. на Софийски районен съд.

данните по преписката, предвид правораздавателния характер на наказателните постановления. Винаги неточното описване на значими съставни части на нарушението, каквото е мястото на извършването му, е съществено нарушение²⁴. Правоприлагането по принцип и в частност – административнонаказателното правоприлагане, не може да почива на предположения, а на конкретни факти и обстоятелства. Посочването на точната дата и мястото на извършване на нарушението, на обстоятелствата, при които е извършено, както и неговата правна квалификация, са основни признаци от състава на твърдяното нарушение и са абсолютно необходими и задължителен реквизит на АУАН. Разпоредбите на закона са категорични – АУАН следва да съдържа предвидените в ЗАНН реквизити, което е условие за неговата законосъобразност, като същите следва да са посочени по начин, небудещ съмнение. Тези реквизити не могат да бъдат извлечени по пътя на формалната или правна логика, тъй като това би имало за последица неопределеност на регламентацията на обществените отношения и в сериозна степен би застрашило правото на защита на привлеченото към отговорност лице²⁵.

4.4. Описание на нарушението и обстоятелствата, при които е извършено. Всяко административно нарушение следва да бъде напълно конкретизирано откъм време, място и субект на осъществяването си²⁶. Нарушението на нормите на чл. 42, т. 3 и т. 4 от ЗАНН води до ограничаване правото на защита на нарушителя²⁷. Правоприлагането по принцип и в частност – административнонаказателното правоприлагане, не може да почива на предположения, а на конкретни факти и обстоятелства. Посочването на точната дата и мястото на извършване на нарушението, на обстоятелствата²⁸, при които е извършено, както и неговата правна квалификация са основни признаци от състава на твърдяното нарушение и са абсолютно необходими и задължителен реквизит на АУАН. Разпоредбите на закона са категорични – АУАН следва да съдържа предвидените в ЗАНН реквизити, което е условие за неговата законосъобразност, като същите следва да са посочени по начин, небудещ съмнение. Тези реквизити не могат да бъдат извлечени по пътя на формалната или правна логика, тъй като това би имало за последица неопределеност на регламентацията на обществените отношения и в сериозна степен би застрашило правото на защита на привлеченото към отговорност лице²⁹. Правната квалификация на отразените фактически констатации в акта за нарушение определя рамките, в които жалбоподателят упражнява правото си на защита още при започване на административнонаказателното производство. От този момент той се защитава срещу фактическите и правни констатации, залегнали в акта³⁰. Отменително основание е не всяко нарушение на процесуални правила, а такова, ограничаващо правото на защита на нарушителя.

4.5. Законните разпоредби, които са нарушени. Актът за установяване на административно нарушение трябва да съдържа законните разпоредби, които са нарушени. Нормата на чл. 42, т. 5 ЗАНН е императивна, тъй като осигурява правото на защита на привлечения към административнонаказателна отговорност, в чието съдържание се включва и правото му да знае точно какво административно нарушение се твърди, че е извършено, за да може

²⁴ Решение № 31 от 24.02.2009 г. по к. н. а. х. д. № 5 от 2009 г. на Административен съд – Хасково.

²⁵ Решение от 6.02.2009 г. по к. н. а. х. д. № 1256 от 2008 г. на Административен съд – Пловдив.

²⁶ Решение № 8 от 5.02.2009 г. по к. н. а. х. д. № 378 от 2008 г. на Административен съд – Хасково.

²⁷ Решение № 159 от 28.10.2009 г. по к. н. а. х. д. № 155 от 2009 г. на Административен съд – Ямбол.

²⁸ Решение от 12.03.2009 г. по к. н. а. х. д. № 5 от 2009 г. на Административен съд – Враца.

²⁹ Решение от 6.02.2009 г. по к. н. а. х. д. № 1256 от 2008 г. на Административен съд – Пловдив.

³⁰ Решение № 20 от 21.02.2006 г. по н. а. х. д. № 240 от 2005 г. на Районен съд – Девин.

да организира защитата си в пълен обем³¹. Правоприлагането по принцип и в частност – административнонаказателното правоприлагане, не може да почива на предположения, а на конкретни факти и обстоятелства. Посочването на точната дата и мястото на извършване на нарушението, на обстоятелствата, при които е извършено, както и неговата правна квалификация са основни признаци от състава на твърдяното нарушение и са абсолютно необходими и задължителен реквизит на АУАН. Разпоредбите на закона са категорични – АУАН следва да съдържа предвидените в ЗАНН реквизити, което е условие за неговата законосъобразност, като същите следва да са посочени по начин, небудещ съмнение. Тези реквизити не могат да бъдат извлечени по пътя на формалната или правна логика, тъй като това би имало за последица неопределеност на регламентацията на обществените отношения и в сериозна степен би застрашило правото на защита на привлеченото към отговорност лице³².

4.6. Собственото, бащиното и фамилното име и възрастта на нарушителя, точният му адрес и местоработата, единен граждански номер, а в случай че е чужденец – имената, точният адрес, дата на раждане, а ако има информация за това – и място на раждане, по паспорт или заместващ го документ за пътуване с посочване на номер, дата на издаване и издател на документа. Посочването на грешен адрес на управление на дружеството означава, че няма как представителите на същото да са били надлежно уведомени, да се канени за съставяне на акта и след покана да не са се явили. Описаните процесуални нарушения във връзка със съставянето и връчването на АУАН в съвкупност са съществени такива, нарушаващи правото на защита на санкционираното лице, тъй като няма данни надлежен представител на дружеството да е бил уведомен за започването на административнонаказателното производство³³.

4.7. Имената, точните адреси и датата на раждане на свидетелите. Липсата на втори свидетел е нарушение, но не е съществено, тъй като допускането му не се е отразило на правото на защита на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице³⁴. Доколкото нарушението е установено въз основа на официални документи, то съставянето на акта в отсъствие на такива, както и липсата на данни за свидетели (имена и точни адреси) не представлява нарушение на императивните правила на чл. 40, ал. 1, чл. 42, т. 7 от ЗАНН³⁵.

4.8. Обясненията или възраженията на нарушителя, ако е направил такива.

4.9. Имената и точните адреси на лицата, които са претърпели имуществени вреди от нарушението, единен граждански номер.

4.10. Опис на писмените материали и на иззетите вещи, ако има такива, и кому са поверени за пазене.

Предоставя се правна възможност в АУАН нарушителят да посочи, че желае наказателното постановление да му бъде връчено чрез изпращане на съобщение до персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление (чл. 42, ал. 2 от ЗАНН).

По отношение на формата на съставения акт следва да се обърне внимание на подписването на акта. Това е четвъртото изискване за законосъобразността му. Актът трябва да е

³¹ Решение № 24 от 21.06.2007 г. по к. н. а. х. д. № 25 от 2007 г. на Административен съд – Разград.

³² Решение от 6.02.2009 г. по к. н. а. х. д. № 1256 от 2008 г. на Административен съд – Пловдив.

³³ Решение № 447 от 16.07.2009 г. по к. н. а. х. д. № 452 от 2009 г. на Административен съд – Плевен.

³⁴ Решение от 15.06.2004 г. по н. а. х. д. № 3400 от 2004 г. на Софийски районен съд.

³⁵ Решение № 1429 от 4.01.2005 г. по н. а. х. д. № 23 от 2004 г. на Районен съд – Петрич.

подписан от неговия съставител, поне от един от свидетелите и от нарушителя (чл. 43, ал. 1 от ЗАНН). Подписите на посочените субекти нямат еднакво процесуално значение. На законосъобразността на акта биха могли да се отразят само подписите на актосъставителя и на нарушителя. Липсата им прави съставения акт незаконосъобразен поради нарушение на процесуалния закон и производството не следва да се счита образувано. Подписът на актосъставителя има важно значение, тъй като съставеният акт е официален държавен документ и с него длъжностното лице – актосъставител удостоверява, че съдържащото се в акта волеизявление е негово. Той е компетентен да го състави и носи отговорност за това. Липсата на подписа би следвало да се тълкува като липса на годен правен субект да състави акта, а оттам – и като отсъствие на компетентен орган за това.

Липсата на подпис от страна на нарушителя е със същото значение. Смисълът на този подпис е той (нарушителят) да бъде запознат със съдържанието на акта и така да бъде наясно за какво конкретно нарушение му се търси отговорност. За целта актът трябва да му бъде предявен. Нарушителят има процесуалното право да се защити още в момента на съставяне на акта. Така че подписването на акта от страна на нарушителя не е само формален, а и съдържателен елемент.

Става въпрос за предварителната защита на нарушителя, която предхожда налагането на наказанието. Изразява се във възможността нарушителят да направи срещу обвинението съответни възражения, че е извършил административно нарушение. Така той става участник в административнонаказателния процес още в неговия начален момент. Предварителната защита обхваща правото на възражение при съставянето на акта за нарушение и правото на възражение непосредствено след това. Освен възраженията при съставяне на акта в 7-дневен срок от подписването му нарушителят може да направи и писмени възражения по него (чл. 44, ал. 1 от ЗАНН)³⁶. Непредявяването и неподписването на акта блокира правото на защита на нарушителя, което е и сериозно основание за отмяна на наложеното наказание в един по-късен момент. Неподписването на акта от страна на нарушителя

³⁶ Това задължение би било изпълнено, ако нарушителят е присъствал през цялото време на съставянето на акта, служителят го е запознал със съдържанието му и когато се е стигнало до момента на подписване, отказал и влязъл в колата си (Решение № 115 от 12.03.2014 г. по к. н. а. х. д. № 9 от 2014 г. на Административен съд – Плевен). Когато АУАН е предявен и връчен лично на дееца съобразно изискването на чл. 43, ал. 1, предложение второ от ЗАНН и по реда на чл. 43, ал. 4 от ЗАНН (чрез общинската администрация), тогава правото му да се запознае лично с предявеното му административнонаказателно обвинение е осигурено в пълна степен. Така нарушителят, въпреки по-късното връчване на АУАН, не е бил лишен от възможността да реализира в пълен обем своята защита в административнонаказателното производство посредством подаването на възражение по реда на чл. 44, ал. от ЗАНН, независимо че същият не се е възползвал от това свое право (Решение № 49 от 13.02.2017 г. по к. н. а. х. д. № 12 от 2017 г. на Административен съд – Перник). Когато няма положен подпис на единствения свидетел по АУАН, е налице съществено процесуално нарушение на текста на чл. 43, ал. 1, пр. 2 от ЗАНН, поради което и наказателното постановление е издадено въз основа на незаконосъобразен акт. Посоченото нарушение на процесуалните правила съществено ограничава правото на защита на жалбоподателя и е абсолютно основание за отмяната му, поради което съдът е на становище, че същото, като незаконосъобразно, следва да се отмени изцяло (Решение № 742 от 9.12.2016 г. по н. а. х. д. № 2087 от 2016 г. на Районен съд – Пловдив). От анализа на посочените разпоредби следва да се приеме, че когато актът се съставя в присъствие на нарушителя и същият откаже да го подпише, като това обстоятелство се удостовери с подписа на един свидетел при посочване на трите имена и адрес на този свидетел, за актосъставителя не възниква задължение за връчване на акта или изпращането му за връчване по местоживее на нарушителя. Ето защо, след като актът е предявен на нарушителя и последният сам се е поставил в положение да не получи препис от същия, това не обуславя ограничаване на правото на защита на санкционирания и не съставлява нарушение на процедурата по съставяне и връчване на акта (Решение № 175 от 1.12.2016 г. по н. а. х. д. № 337 от 2016 г. на Районен съд – Мездра).

се счита за сериозно процесуално нарушение, което води до недопустимост на съставения акт за нарушение. Когато нарушителят откаже да подпише акта (което все пак означава, че той му е бил предявен), това се удостоверява чрез подписа на един свидетел (чл. 43, ал. 2 от ЗАНН), а когато актът е бил съставен в негово отсъствие, той се изпраща на съответната служба, а ако няма такава – на общинската администрация по местоживее на нарушителя за предявяване и подписване³⁷. В съдебно заседание на свидетеля (актосъставителя) е предявен АУАН, приложен по административнонаказателната преписка, който заявява, че липсва подпис на колегата му. Горното се явява съществено процесуално нарушение на текста на чл. 43, ал. 1, пр. 2 от ЗАНН, поради което и наказателното постановление е издадено въз основа на незаконосъобразен акт. Посоченото нарушение на процесуалните правила съществено ограничава правото на защита на жалбоподателя и е абсолютно основание за отмяната на наказателното постановление³⁸.

Освен законосъобразно съставен, съставеният акт трябва да е и обоснован – обвинението трябва да бъде подкрепено със съответните доказателства. Затова трябва да се спазва изискването в съставения акт подробно да е описано нарушението с всички обстоятелства, при които то е било извършено. Съществено значение имат и показанията на свидетелите, а също и обясненията на нарушителя, веществените доказателства (чл. 41 от ЗАНН).

Със съставянето на АУАН фазата по установяването на административното нарушение по същество е приключена. Основната процесуална последица е изпращането на акта в двуседмичен срок от връчването му³⁹ на административнонаказващия орган. Той се съпровожда с направените възражения, събраните доказателства и другите приложения към преписката (чл. 44, ал. 3 от ЗАНН). С изпращането на съставения акт се осъществява връзката с наказващия орган, или де факто това е преходът от едната към другата фаза на производството. При подписване на акта на нарушителя се връчва препис от него срещу разписка, а в акта се отбелязва датата на неговото подписване. При връчване на препис от акта нарушителят се уведомява писмено за правото му в 14-дневен срок да отправи предложение до наказващия орган за сключване на споразумение за приключване на административнонаказателното производство (чл. 43, ал. 5 от ЗАНН).

Съставеният акт е акт с констативно значение, който служи и като предпоставка за издаването на друг акт – в случая наказателното постановление (правораздавателен акт). Той не притежава белезите на обикновен административен акт. Той не е властническо волеизявление. Той е официална констатация на съществуващо фактическо положение. Неговото значение може да бъде приравнено на значението, което имат останалите констативни актове – официални документи, издавани от държавни органи за съществуването на определени фактически или правни положения. Макар да предизвиква определени правни последици –

³⁷ Когато при съставянето на акта, освен че не са присъствали свидетели, не са и описани такива, административнонаказващият орган не е положил усилия да уведоми представител на дружеството жалбоподател и да го покани за предявяване на АУАН, като му изложи аргументите си, мотивирали го да подходи към образуване на административнонаказателно производство, да му представи доказателствата, подкрепящи извършване на описаното нарушение и му предостави възможност да направи възражения, е налице неизпълнение на задължения, произтичащи от разпоредбите на закона и с извършване на установените по-горе нарушения, опорочаващи развитото се административнонаказателно производство, сериозно е накърнено правото на защита на санкционираното лице, което от своя страна води до незаконосъобразност на обжалвания административен акт и предполага неговата отмяна (Решение № 115 от 19.08.2013 г. по н. а. х. д. № 106 от 2013 г. на Районен съд – Сливница).

³⁸ Решение № 859 от 5.04.2013 г. по н. а. х. д. № 7753 от 2012 г. на Районен съд – Пловдив.

³⁹ По този начин производството не се поставя в зависимост от поведението на извършителя. Сивков, Ц. Цит. съч., 47.

процесуални последици по образуването, организирането, продължаването и приключването на административнонаказателния процес, той не поражда материални права и задължения. Актът за установяване на административно нарушение е част от едно елементарно състезателно производство – елемент от правораздавателната дейност. Той е самостоятелен юридически акт в системата на актовете, издавани от административните органи⁴⁰.

На тази основа следва да се подчертаят неговите три функции:

1. *констатираща (установителна)* – АУАН констатира официално факта на извършеното административно нарушение;

2. *обвинителна* – с АУАН по официален ред се отправя обвинение към конкретно лице, че е извършило правонарушение от категорията на административните нарушения;

3. *сезираща* – с АУАН законно се ангажира определен административнонаказващ орган да се произнесе по обвинението, като упражни своите правораздавателни правомощия.

Актът за установяване на административно нарушение няма *презумптивна доказателствена сила*⁴¹, т.е. тежестта на доказване не стои върху обвиненото лице. Тази тежест носи актосъставителят. Актът за установяване на административно нарушение не доказва извършеното нарушение, който е авторът му и вината. Описаното в него трябва да бъде потвърдено от събраните в производството доказателства. В законодателството има и изключение от този принцип: редовно съставените актове чл. 189, ал. 2 от Закона за движение по пътищата имат *доказателствена сила* до доказване на противното⁴². Когато нарушителят след щателно издирване не може да бъде намерен, това се отбелязва в акта и *производството се спира* (чл. 43, ал. 6 от ЗАНН).

5. Забрана за образуване на административнонаказателно производство

Производството по установяване на административно нарушение не започва и акт за неговото констатиране не се издава, когато:

5.1. са налице явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им и неоспорени от нарушителя, овластените за това органи налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева (чл. 39, ал. 1 от ЗАНН);

5.2. са налице маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им и неоспорени от нарушителя, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лв., за което се издава фиш (чл. 39, ал. 2 от ЗАНН);

5.3. са налице административни нарушения, установени при извършването им и неоспорени от нарушителя, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер, предвиден в съответния закон, за което се издава фиш (чл. 39, ал. 2а от ЗАНН);

5.4. са налице административни нарушения, установени и заснети с техническо средство или система, в отсъствие на контролен орган и нарушител, когато това е предвидено в закон, овластените контролни органи могат да налагат глоби в размер над необжалваемия минимум, за което се издава електронен фиш (чл. 39, ал. 4 от ЗАНН);

⁴⁰ Дерменджиев, И. (2005). Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 523–524.

⁴¹ Законът за административните нарушения и наказания изисква изложените в съставения акт твърдения да бъдат доказани, тъй като той няма презумптивна доказателствена сила (чл. 52, ал. 4 и чл. 57, ал. 1, т. 5 ЗАНН). Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт, 225.

⁴² Решение № 68 от 13.03.2017 г. по к. н. а. х. д. № 53 от 2017 г. на Административен съд – Перник.

5.5. за дадено деяние е възбудено наказателно преследване от органите на прокуратурата, като пречката за образуване на административнонаказателно производство отпада с прекратяването на наказателното производство (чл. 33, ал. 1 и чл. 36, ал. 2 от ЗАНН)⁴³.

Съгласно чл. 34, ал. 1 от ЗАНН *не се образува* административнонаказателно производство, когато:

- а) нарушителят е починал;
- б) нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието;
- в) това е предвидено в закон или указ (чл. 34, ал. 1, изр. 1 от ЗАНН);
- г) не е съставен АУАН в продължение на *три месеца от откриване на нарушителя* или ако е *изтекла една година от извършване на нарушението* (чл. 34, ал. 1, изр. 2 от ЗАНН);
- д) не е съставен АУАН в продължение на *три месеца от откриване на нарушителя* за митнически, данъчни, екологични и валутни нарушения, както и по Изборния кодекс, Закона за политическите партии, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и за дружествата за секюритизация, Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, част втора, част втора „а“ и част трета от Кодекса за социално осигуряване, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър БУЛСТАТ или ако са *изтекли две години от извършване на нарушението* чл. 34, ал. 1, изр. 2 от ЗАНН)⁴⁴;
- е) не е съставен АУАН в продължение на *шест месеца от откриване на нарушителя* или ако са *изтекли повече от пет години от извършване на нарушението* за нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за нарушение на Закона за енергетиката, Закона за енергията от възобновяеми източници и подзаконовите нормативни актове по прилагането им, на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (ОВ, L 326/1 от 8 декември 2011 г.), както и за нарушение на Закона за независимия финансов одит, Закона за платежните услуги и платежните системи (чл. 34, ал. 2 от ЗАНН). Сроковете по чл. 34 от ЗАНН са давностни⁴⁵. Просрочването им прави акта за установяване на административно нарушение недопустим⁴⁶.

⁴³ Решение № 109 от 30.03.2012 г. по н. а. х. д. № 83 от 2012 г. на Административен съд – Кюстендил.

⁴⁴ Константна е съдебната практика и правна теория, че тримесечният срок за съставяне на акт за установяване на административно нарушение (в случая за неизпълнение на задължение към държавата) по чл. 34, ал. 1 от ЗАНН започва да тече от датата на узнаване, установяване на извършеното нарушение и на неговият автор от страна на компетентния орган да състави АУАН. Нарушението се счита за установено, а неговият автор се смята за открит тогава, когато в писмен документ, в показания на свидетели или в личното волеизявление на дееца се съдържат достатъчно данни за осъществен от обективна и субективна страна състав на административно нарушение, както и безпротиворечиви и достатъчно данни по отношение на неговото авторство, като тези данни следва да са станали известни на съответния компетентен орган да състави АУАН, а не на друг орган. Решение № 53 от 13.02.2017 г. по к. н. а. х. д. № 21 от 2017 г. на Административен съд – Перник.

⁴⁵ Решение № 53 от 13.02.2017 г. по к. н. а. х. д. № 21 от 2017 г. на Административен съд – Перник.

⁴⁶ Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1 от 2014 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС и Общото събрание на съдиите от II колегия на ВАС.

6. Специални правила за образуване на административнонаказателно производство

Специалната нормативна уредба на образуването на административнонаказателно производство се съдържа в Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство; Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия; Закона за опазване на селскостопанското имущество и в Административнопроцесуалния кодекс.

6.1. Образуване на производство по Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство

За *дребно хулиганство*, извършено от лице, навършило шестнадесетгодишна възраст, се налагат следните административни наказания:

1. задържане до 15 денонощия в структурно звено на МВР;

2. глоба от 100 до 500 лв.;

3. когато дребното хулиганство е извършено повторно, се налага и наказание *безвъзмезден труд в полза на обществото* (чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от УБДХ).

Дребно хулиганство е непристойна проява, изразена в употреба на ругатни⁴⁷, псувни⁴⁸ или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскъrbително отношение и държане към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушават общественият ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по чл. 325 от Наказателния кодекс (чл. 1, ал. 3 от УБДХ).

„Деянито дребно хулиганство по чл. 1, ал. 1 УБДХ *представлява административно нарушение* по смисъла на чл. 6 ЗАНН. Този закон определя общите правила за административните нарушения и наказания, което означава, че производството по установяване на административното нарушение дребно хулиганство, налагане и изпълнение на административното наказание е подчинено както на специалните правила, посочени в УБДХ, така и на общите правила на ЗАНН. В този смисъл е и изричната разпоредба на чл. 1 от същия закон. Съгласно чл. 36, ал. 1 ЗАНН, респективно чл. 2, ал. 1 УБДХ, административнонаказателно производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение от надлежния орган. Следователно актът за констатирана проява на дребно хулиганство представлява абсолютна процесуална предпоставка за *образуване на административнонаказателно производство по УБДХ* (к. м.). Изключение от това правило са случаите, посочени в чл. 36, ал. 2 ЗАНН, а именно когато производството е прекратено от съда или прокурора и е препратено на наказващия орган. Законодателят е имал предвид, че проведеното предварително производство е достатъчно за установяване на административно нарушение. Следователно няма законна пречка да се образува административнонаказателно производство и когато е постановена оправдателна присъда по чл. 325 НК, ако събраните по делото доказателства сочат дребно хулиганство. Съставът на съда, постановил оправдателна присъда, обаче не може да постанови решение по чл. 6 УБДХ, защото в производството по дребно хулиганство *административнонаказващ орган е районният съ-*

⁴⁷ Употребата на обидни обръщения с думите „овца“ и други нецензурни изрази; ритането в крака; нараняването в резултат на счупена чаша (Решение № 274 от 20.04.2011 г. по н. а. х. д. № 554 от 2011 г. на Районен съд – Ловеч).

⁴⁸ Псувни и заплахи, че лицето повече няма да работи; посягане и удряне, в резултат на което се чупи ръчният часовник; просването на земята на инвалид, който си удря главата и изпада в безсъзнание (Решение № 382 от 7.06.2011 г. по н. а. х. д. № 812 от 2011 г. на Районен съд – Ловеч).

дия в едноличен състав (к. м.), поради което в този случай делото следва да се изпрати като преписка на съответния компетентен орган по чл. 4 УБДХ, респективно районния съдия⁴⁹.

За констатирана проява на дребно хулиганство органите на МВР, кметовете, съответно заместник-кметовете съставят акт, в който описват подробно случая, а така също отбелязват името и адреса на нарушителя и на свидетелите, присъствували при извършване на нарушението.

Актът за констатиране на проява на дребно хулиганство съдържа:

1. дата и място на съставяне;
2. собствено, бащино и фамилно име, длъжност и структурно звено на служителя на МВР, съставил акта (собствено, бащино и фамилно име, длъжност и месторабота на служителя, когато актът е съставен от кмета);
3. собствено, бащино и фамилно име, ЕГН, постоянен адрес и месторабота на лицето, извършител на дребно хулиганство;
4. дата и място на извършване на нарушението;
5. точно и подробно описание на нарушението и обстоятелствата, при които е било извършено;
6. собствено, бащино и фамилно име, ЕГН и постоянен адрес на свидетелите, присъствали при извършването или установяването на нарушението;
7. обясненията или възраженията на нарушителя, ако той направи такива;
8. имена, ЕГН и точни адреси на лицата, които са претърпели имуществени вреди от нарушението;
9. опис на писмените материали и на иззетите вещи, ако има такива, и кому са поверени за пазене (чл. 4, ал. 1 от Правилника за прилагане на Указ № 904 за борба с дребното хулиганство, ППУБДХ).

Към акта се прилагат:

1. писмените обяснения на извършителя;
2. писмените обяснения на свидетелите;
3. други материали, които биха могли да послужат като доказателства (чл. 5 от ППУБДХ). Непредставянето на писмени обяснения на извършителя, писмени обяснения на свидетелите, както и сведения за неговата личност е съществено процесуално нарушение и основание да *не се наложи административно наказание*⁵⁰.

Актът се подписва от съставителя и от свидетелите, посочени в него, предявява се на нарушителя за запознаване със съдържанието му и за подпис, със задължение същият да уведоми служителите на структурното звено на МВР или съда, ако промени адреса си (чл. 4, ал. 2 от ППУБДХ). Ако нарушителят откаже или не е в състояние да подпише акта, това се отбелязва в същия акт. В него се вписват и възраженията на нарушителя, ако той направи такива. Когато актът не е съставен от орган на МВР, съставителят го предава незабавно на неговите органи, които сами издирват лицето (чл. 2 от УБДХ). Ако нарушителят откаже или не е в състояние да подпише акта, това се отбелязва в него, *удостоверява се с подписа на един свидетел и се отбелязват името и постоянният му адрес* (чл. 4, ал. 3 от ППУБДХ).

Съставянето на акт за констатиране на дребно хулиганство от служител на МВР съставлява административна дейност по своя характер. Длъжностните лица на МВР при съставяне на акт за дребно хулиганство не действат като правозащитни органи, а като длъж-

⁴⁹ Тълкувателно решение № 46 от 16.10.1979 г. по н. д. № 36 от 1979 г. на Общо събрание на наказателните колегии на Върховния съд на Народна република България.

⁵⁰ Решение № 274 от 20.04.2011 г. по н. а. х. д. № 554 от 2011 г. на Районен съд – Ловеч. Решение № 382 от 7.06.2011 г. по н. а. х. д. № 812 от 2011 г. на Районен съд – Ловеч.

ностни лица в системата на администрацията. Със съставянето на акта за установяване на дребно хулиганство се поставя началото на административнонаказателното производство, но то се провежда изцяло пред съда.

Съгласно чл. 3 от УБДХ при наличие на предвидените предпоставки началникът на съответното структурно звено на МВР или оправомощеното от него лице веднага, но не по късно от 24 часа, когато се налага събиране на допълнителни сведения, внася преписката за решаване от районния съдия.

6.2. Образуване на производство по Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия

Според административното законодателство *спортни мероприятия* са всички публични прояви, които се провеждат на обществено място и имат спортно-състезателен характер (чл. 2а, ал. 3 от ЗООРПСМ). *Противообществена проява (спортно хулиганство)* е проява, която не съставлява престъпление по смисъла на Наказателния кодекс и е извършена в спортния обект или в спортната зона преди, по време или непосредствено след спортното мероприятие, както и на отиване или на връщане от спортния обект във връзка със спортното мероприятие, изразяваща се във:

1. носене на знамена, плакати и транспаранти, на които са изобразени текстове, изображения, абревиатури и символи, подтикващи към омраза и насилие, съдържащи обидни квалификации или олицетворяващи идеологии, обявени за противозаконни;

2. отказ за изпълнение на разпорежданията на отговорните за спортното мероприятие лица, ангажирани със сигурността и безопасността, или на полицейските органи;

3. преодоляването на преградни приспособления, конструкции и съоръжения, намиращи се в спортния обект или спортната зона;

4. нахлуване на спортния терен;

5. паленето и поддържането на огън;

6. хвърлянето на предмети;

7. носенето на маски и действия за напълно прикриване на лицето или на части от него, което затруднява разпознаването;

8. отправянето на ругатни, други неприлични изрази, жестове и поведение, които са особено вулгарни, както и изрази и скандирания, насаждащи омраза на расова, етническа или религиозна основа;

9. носенето на оръжие и предмети, които могат да се използват като оръжие; боеприпаси; спрейове със защитен газ, с разяждащи или с оцветяващи вещества; сигнални ракети, взривни устройства, пиротехнически изделия и други общоопасни средства, отделни техни съставки; наркотични и други упойващи вещества, както и други вещества и предмети, които могат да бъдат опасни за живота и здравето на околните;

10. предизвикване или участие в сбивания;

11. използването на посочените в т. 9 вещи, предмети и вещества;

12. посегателство над състезатели, съдии, полицейски органи или други ангажирани с организацията, със сигурността или с безопасността длъжностни лица, както и спрямо медицински лица, журналисти, фоторепортери и оператори;

13. унищожаване или повреждане на чуждо имущество;

14. използването на знамена, плакати и транспаранти, на които са изобразени текстове, изображения, абревиатури и символи, подтикващи към омраза и насилие, съдържащи обидни квалификации или олицетворяващи идеологии, обявени за противозаконни;

15. пребиваване в спортната зона или спортния обект на лица в срока на наложена забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и в чужбина (чл. 21 от ЗООРПСМ).

За извършени противообществени прояви *органиците на МВР с полицейски правомощия* съставят АУАН в съответствие с изискванията на ЗАНН. Към съставения акт се прилагат:

1. писмените обяснения на нарушителя;
2. писмените показания на свидетелите на противообществената проява;
3. справка от Единния автоматизиран регистър;
4. други материали, които биха могли да послужат като доказателства (чл. 27 от ЗООРПСМ);

5. предоставените материали от установилия нарушението чуждестранен орган (чл. 31а, ал. 3–4 от ЗООРПСМ);

6. за установяване извършването на противообществени прояви може да се използват и *видеозаписи и/или фотоснимки, направени при провеждането на спортното мероприятие*. Видеозаписите и/или фотоснимките се приобщават чрез съставяне на протокол, подписан от органите на МВР с полицейски правомощия и от специалист технически помощник (чл. 29 от ЗООРПСМ).

Актът за установяване на нарушението се съставя *до три месеца от извършването на противообществената проява*. Когато нарушителят е лице, което не владее български език, на същия се осигурява преводач, който го запознава със съдържанието на акта на разбираем за него език (чл. 26 от ЗООРПСМ). Съставеният акт се завежда в специален регистър в структурното звено на МВР по местоизвършване на противообществената проява (чл. 28 от ЗООРПСМ). Когато противообществената проява е извършена в чужбина, актът за установяване на нарушението се съставя от полицейски служители в Националния информационен център в срок *два месеца от получаване на материалите по случая*, но не по-късно от три месеца от извършването на противообществената проява (чл. 31а, ал. 1 от ЗООРПСМ). Актът за установяване на нарушението се завежда в специален регистър в деловодството (чл. 31а, ал. е2 от ЗООРПСМ). В срок до 24 часа от съставянето на акта съставителят на акта внася преписката за решаване от съдия от Софийския районен съд (чл. 31а, ал. 5 от ЗООРПСМ).

6.3. Образуване на административнонаказателно производство по реда на Закона за опазване на селскостопанското имущество⁵¹

Селскостопанско имущество са:

1. селскостопанските земи (обработваеми земи, естествени ливади и пасища);
2. полските култури⁵², трайните и цветните насаждения, оранжерии;
3. селскостопанските животни и птици, пчелите, бубите, както и рибите от водоеми на селскостопански организации;
4. селскостопанската продукция, включително плодовете от орехови, бадемови, лешникови, кестенови и други плододаващи насаждения извън горските територии;
5. противоерозионните и мелиоративните съоръжения;
6. селскостопанските постройки и съоръжения, инвентарът, машините, торове и другите движими и недвижими вещи, които служат пряко на селското стопанство (чл. 2, ал. 1 от ЗОСИ).

Предмет на опазване е селскостопанското имущество, когато е собственост или е предоставено за оперативен управление или за ползуване на организации или граждани във връзка с извършвана от тях селскостопанска дейност, когато се намира в границите на

⁵¹ Решение № 260015 от 26.10.2021 г. по а. н. д. № 467 от 2019 г. на Районен съд – Елхово.

⁵² Преминаване с управляван товарен автомобил през засята с лешник и шипка нива, намираща се в землището на с. Кочово. Решение № 95 от 29.11.2012 г. по н. а. х. д. № 185 от 2012 г. на Районен съд – Велики Преслав.

населените места, в крайпътните ивици или в горските територии по смисъла на Закона за горите, както и намиращи се извън горските територии отделни дървета, както и отглежданите в заградени пространства диви животни, птици и риби, които не подлежат на опазване по специален ред, предвиден в друг закон (чл. 2, ал. 2 и 3, чл. 3 от ЗОСИ).

Извън обхвата на закона са вреди, които са причинени:

1. от природни бедствия;
2. от неизвестен причинител;
3. от лица, отговарящи по реда на Кодекса на труда, Примерния устав на ТКЗС, Закона за държавната финансова инспекция;
4. при изпълнение на договорни задължения към увредения;
5. в рамките на покрит от застраховка риск;
6. на пчелни семейства, които не са надлежно вписани в регистъра на общинския (районния) народен съвет по местонахождението на кошерите;
7. на селскостопанско имущество, намиращо се в райони на населени места, в които е забранено извършването на съответната селскостопанска дейност (чл. 6, ал. 1 от ЗОСИ).

Нормата на чл. 8 от ЗОСИ определя контролните правомощия на кметовете на общините, като им се възлага задължение да организират, ръководят и контролират опазването на селскостопанското имущество на територията на общината, както и да организират опазването на селскостопанското имущество на територията на района или кметството, организират и ръководят полската охрана, издирват нарушителите, налагат административни наказания и вземат мерки за възстановяване на вредите. Разпоредбата на чл. 18 от ЗОСИ съдържа конкретни правомощия на контролните органи по *установяване* и обезщетяване на *понесени вреди на селскостопанското имущество*⁵³. Вреди се установяват по заявление на увредения или служебно с акт със сезираща функция⁵⁴, който се съставя незабавно от орган по охрана на селскостопанското имущество. Актът следва да отговаря на изискванията на чл. 42 и чл. 43, ал. 1–2 от ЗАНН⁵⁵. Когато актосъставителят не може да установи самотичността на нарушителя, тя се установява от най-близкия народен съвет, кметство или поделение на МВР (чл. 18 от ЗОСИ). В двудневен срок от съставянето на акта последният се вписва от съставителя му в специален регистър на кметството или района, на чиято територия се намира увреденото имущество (чл. 19 от ЗОСИ). В еднодневен срок от вписването на акта кметът на района или кметството назначава едно, а при сложни случаи и повече компетентни лица, които:

1. установяват характера и размера на вредите;
2. определят размера на обезщетението;
3. изясняват други обстоятелства във връзка с деянието.

За своите констатации и оценки се съставя протокол, който се представя в общинския (районния) народен съвет във възможно най-кратък срок (чл. 20, ал. 1–2 от ЗОСИ). В 7-дневен срок от представянето на протокола или от вписването на акта административнонаказващият орган се произнася по преписката (чл. 24, ал. 1 от ЗОСИ). Когато наказателното постановление или заповедта за обезщетяване на вредите трябва да се издаде от друг ад-

⁵³ Решение № 14827 от 12.11.2013 г. по адм. д. № 12315 от 2012 г. на ВАС, III отделение.

⁵⁴ Решение № 260015 от 26.10.2021 г. по н. а. х. д. № 467 от 2019 г. на Районен съд – Елхово.

⁵⁵ Същият следва да индивидуализира нарушението по време, място и начин на извършване, извършителя на деянието, неговите възражения, нарушените разпоредби на закона, данни за претърпените имуществени вреди лица и др. Решение № 377 от 11.06.2018 г. по гр. д. № 301 от 2018 г. на Районен съд – Ямбол.

министративнонаказващ орган, преписката по акта с протокола по предходната алинея се изпраща от кмета на района или кметството на съответния орган (чл. 20, ал. 3 от ЗОСИ)⁵⁶.

6.4. Образуване на административнонаказателно производство по реда на Административнопроцесуалния кодекс

Производството по образуване на административнонаказателно производство за *неизпълнение* от длъжностно лице на *влязъл в сила съдебен акт* по реда на чл. 306 от АПК *не предвижда* съставянето на акт за установяване на административно нарушение (чл. 306, ал. 1 от ЗАНН). Процесът стартира въз основа на жалба⁵⁷; молба⁵⁸ или друга форма на искане от заинтересованото лице (искане⁵⁹), засегнато от неизпълнението на влезлия в сила съдебен акт.

Заклучение

Производството по установяване на административно нарушение е първа, административна и необходима фаза на административнонаказателния процес, представляваща съвкупност от регулирани от нормите на ЗАНН последователно развиващи се правни действия, насочени към образуването на административнонаказателното производство със съставянето на акт за установяване на административно нарушение, с което се задвижва административнонаказателната репресия на държавата спрямо нарушителя за извършеното от него противоправно деяние.

⁵⁶ Относно търсената защита (видно от депозираните молби пред административния орган и жалбите пред съда) следва да се има предвид, че целта е налагане на административно наказание на виновните за увреденото селскостопанско имущество лица и определяне на парично обезщетение за причинените вреди. Това се постига в специално производство пред районния съд по реда, посочен в чл. 25 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Ако има основание за налагане на наказание, процедурата приключва с наказателно постановление, което се обжалва пред районния съд по реда на ЗАНН. Ако се касае само за определяне на обезщетение, то процедурата приключва с индивидуален административен акт, който обаче се оспорва пред районния съд по реда на ГПК. Предвиденият специален процесуален ред изключва приложението на общия такъв по АПК, включително реда по чл. 256 от АПК. Поради това предявеният пред Административен съд – Велико Търново иск по чл. 256, ал. 1 от АПК е процесуално недопустим, тъй като съществува специален ред за защита. Определение № 328 от 29.10.2021 г. на по адм. д. № 463 от 2021 г. Административен съд – Велико Търново.

⁵⁷ Разпореждане № 4318 от 15.06.2020 г. по адм. д. № 3706 от 2020 г. на Административен съд – София-град.

⁵⁸ Разпореждане № 749 от 15.11.2016 г. по адм. д. № 219 от 2016 г. на Административен съд – Видин.

⁵⁹ Вж. Разпореждане № 5983 от 30.08.2017 г. по адм. д. № 6345 от 2017 г. на Административен съд – София-град.

Библиография

Дерменджиев, И. (2005). Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 466–633.

Йорданова, Р. (2007). Усъвършенстване на законодателството за припокриването на съставите на някои престъпления със състави на административни нарушения в специалните закони. *Съвременно право*, № 5, 26–33.

Салкова, Е., Я. Райчев (2020). За правомощието на наказателния съд да наложи административно наказание. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 175–192.

Сивков, Ц. (2021). *Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г.: коментар*. София: Сиела.

Хрусанов, Д., Д. Костов (2011). *Административен процес на Република България*, 2-ро прераб. и доп. изд. София: Сиби.

Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт.

INITIATION OF ADMINISTRATIVE PENALTY PROCEEDINGS

Raina Nikolova⁶⁰

Abstract: The study examines the individual components of the procedure for initiating administrative penalty proceedings. These elements are the proceedings for establishing administrative violations; participants, subjects, and parties to the proceedings; the course of the proceedings; the content and characteristics of the act establishing an administrative violation; the prohibition on initiating administrative penalty proceedings; and special rules for initiating administrative penalty proceedings. The publication provides a theoretical definition of the proceedings as the first, administrative, and necessary phase

of the administrative penalty process, representing a set of legal actions regulated by the provisions of the Administrative Violations and Penalties Act, aimed at initiating administrative penalty proceedings by drawing up an administrative violation report, which triggers the administrative penalty imposed by the state on the offender for the unlawful act committed.

Keywords: administrative penalty proceedings, administrative violation report, initiation of proceedings; parties, entities and participants in the proceedings

⁶⁰ Professor, Doctor habilitatus, New Bulgarian University, e-mail: rnikolova@nbu.bg.