

АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ ПРИ БЛАНКЕТНИТЕ И ПРЕПРАЩАЩИТЕ НОРМИ

*Рагослава Йорганова**

Административноправните норми, подобно на нормите от останалите клонове на правото, са вид правни норми. Според правната теория в структурата на правната норма са включени три специфични елемента: хипотеза, диспозиция и санкция. В **хипотезата** се съдържат условията и предпоставките, при настъпването на които съответната норма ще бъде приложима. **Диспозицията** съдържа самото правило за поведение на правните субекти (права и задължения), а **санкцията** съдържа неблагоприятните последици при неизпълнение на съответните задължения – наказанията, които може да бъдат наложени на субекта, в случай че поведението му противоречи на правните предписания, т.е. не изпълнява правната норма.

Административното право регулира обществените отношения, свързани с реда на осъществяване на държавното управление, и в този смисъл за разлика от другите клонове на правото, където държавната принуда е изключение, неизпълнението или нарушаването на административните задължения по правило е свързано с определени санкционни последици.

Поради това, че редът на държавно управление се характеризира с висока динамика на обществените отношения, административното право е регулирано в повече от 40 специални закона и множество подзаконовни нормативни актове.

За разлика от другите клонове на правото, включително и материалното наказателно право, при които или правните норми са структурирани единно (хипотезата, диспозицията и санкцията са в една и съща разпоредба), или изобщо липсват санкционни последици, в повечето случаи при административноправното регулиране тези последици са изведени в отделни административнонаказателни разпоредби. Тези норми санкционират поведение, с което правните субекти нарушават предписанията на съответния специален закон.

От теоретична гледна точка¹ административноправните норми в зависимост от целта на съдържащото се в тях правило на поведение могат да бъдат задължаващи (които биват нарушени при констатирано бездействие на правните субекти), забраняващи (които се нарушават при съответно действие, нарушаващо установената забрана) и оправомощаващи (които по правило са адресирани към органите на дър-

* Съдия в Районния съд – гр. Ихтиман.

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 61.

жавно управление и които могат да бъдат нарушени както чрез действие, така и чрез бездействие).

Юридическата техника при структурирането на административнонаказателните разпоредби е различна.

В някои случаи законодателят е създал специални състави на административни нарушения, съдържащи хипотеза, диспозиция и санкция. Така в чл. 174, ал. 1 на Закона за движението по пътищата е предвидено административно наказание за лице, което управлява моторно превозно средство, трамвай или самоходна машина с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда до 1,2 на хиляда включително, установена с медицинско изследване и/или с техническо средство, определящо съдържанието на алкохол в кръвта чрез измерването му в издишвания въздух.

В други случаи санкционната разпоредба препраща към конкретно правило за поведение, при чието нарушаване би последвала административнонаказателна отговорност. Възможно е препращането да е към текст от закона или бланкетно да препраща към други закони или подзаконови нормативни актове, които съдържат съответното правило за поведение.

Препращането може да е конкретно – в санкционната норма да е посочена разпоредба от закона, чието нарушаване е свързано със съответно административно наказание. Така е в чл. 315, ал. 1 от Кодекса за застраховането, който предвижда, че се наказва лице, което не изпълни задължението си да сключи задължителна застраховка по чл. 249, т. 1 или 2 или което управлява моторно превозно средство, във връзка с чието притежаване и използване няма сключен и действащ договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“ на автомобилистите. Препращащи са повечето административнонаказателни разпоредби на Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за здравето осигуряване, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия и др.

В други случаи без посочване на конкретен законов текст, а чрез общо описание на деянието се препраща към задължения, въведени в закона. Така е в чл. 257, ал. 1, т. 1 от Закона за горите, който предвижда съответна глоба за длъжностно лице или лице, упражняващо лесовъдска практика, което не изпълни или изпълни несвоевременно задължения или контролни правомощия, възложени му по този закон, подзаконовите актове по прилагането му, както и решения и предписания, основани на тях. Посочената норма урежда изчерпателно само санкцията, но по отношение на основанията за налагането ѝ, представляващо конкретно осъществено поведение, няма самостоятелно действие и препраща към други разпоредби от закона или подзаконови актове по прилагането му, уреждащи задължения или контролни правомощия на лицата, или към конкретни решения и предписания, основани на закона или подзаконови актове по прилагането му.

В повечето административни закони съществува и отделен текст, който съдържа общ състав за нарушения на разпоредбите на закона, обичайно формулиран така – „за нарушения на този закон и на издадените въз основа на него нормативни актове, за които не е предвидено друго наказание, виновните се наказват...“². Този законодателен подход цели да бъдат обхванати всички възможни случаи на нарушаване на нормите на съответния закон.

Възможно е в един закон да съществуват и трите вида административнонаказателни разпоредби – такива, които очертават самостоятелни състави на нарушения, препращащи или общи норми.

Проблем при правоприлагането и конкретно при санкционирането на субектите, извършили съответно административно нарушение, възниква във връзка с производството по установяване на административното нарушение и налагането на административното наказание.

Във всички случаи производството по установяване на извършването на административно нарушение и налагане на съответно наказание почива на основния принцип за законоустановеност на нарушенията и наказанията.

Това предполага при образуване на административнонаказателното производство и при налагане на административно наказание точното и ясно описание на извършеното нарушение и правната му квалификация. В тези случаи е необходимо при съставянето на акта за установяване на административно нарушение контролният орган прецизно да квалифицира нарушението. Когато санкционната норма е препращаща или бланкетна, тази квалификация изисква съобразяване на конкретната правна норма от закона, която с поведението си субектът е нарушил.

Задължението за ясно, пълно и точно описание на нарушението и конкретния законов текст, който е бил нарушен, се извежда и от разпоредбата на чл. 42, т. 4 и 5 ЗАНН, съгласно които съставеният акт за установяване на административно нарушение следва да съдържа описание на нарушението и обстоятелствата, при които е било извършено, както и законните разпоредби, които са нарушени. Това е и едно от изискванията за минималното съдържание на наказателното постановление съобразно чл. 57, ал. 1, т. 5 и 6 ЗАНН. Изискванията на закона предполагат конкретното деяние, осъществяващо състав на административно нарушение, да бъде описано с фактическите му признаци и да бъде подведено под конкретна правна норма. Винаги следва изпълнителното деяние да бъде конкретизирано с всички признаци от обективна и субективна страна, така че да очертае конкретното изпълнително деяние, представля-

² Такива са нормите на чл. 270 от Закона за горите, чл. 25, ал. 4 от Закона за достъп до пространствени данни, чл. 185 от Закона за движението по пътищата, чл. 228 и 229 от Закона за защита на потребителите, чл. 294 от Закона за лекарствени продукти в хуманната медицина, чл. 52, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България и др.

ващо действие или бездействие, за да бъде подведено деянието под съответната правна норма. Така в дадения по-горе пример с чл. 257, ал. 1 т. 1 от Закона за горите актосъставителят и административнонаказващият орган дължат точно описание на конкретните контролни правомощия, които съответното длъжностно лице не е изпълнило, и съответно на конкретната правна норма, която ги въвежда.

В повечето случаи контролният орган, установяващ извършването на административното нарушение, а и административнонаказващият орган не притежават специална квалификация и при привеждането на дадено деяние под конкретната правна норма, която е нарушена, се допускат значителни грешки и неточности, което става основание за отмяна на издаденото наказателно постановление при последващото му съдебно оспорване поради допуснатото съществено процесуално нарушение. Макар преценката на съда винаги да е конкретна с оглед на конкретното допуснато нарушение от страна на контролния орган, като цяло съдебната практика приема, че при неправилно посочване на приложимата правна норма или несъответствие между словесно и цифрово описание на нарушението е налице съществено нарушение на процесуалните правила, чиято последица е отмяна на издаденото наказателно постановление³.

Непосочването на конкретната правна норма, която е нарушена, от една страна, нарушава правото на защита на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице, доколкото то не би могло да разбере в какво е обвинено – кои свои конкретни задължения не е изпълнило или какви забрани е нарушило, а от друга страна, поставя в невъзможност съда да осъществи цялостен съдебен контрол и да отговори на основния въпрос: доколко деянието – действие или бездействие, противоречи на предписаното в съответната норма правило за поведение, квалифицирано като административно нарушение, и коя конкретно е нарушената правна норма.

В този смисъл са възможни два подхода за преодоляване на затрудненията на контролните органи при квалифицирането на нарушението в хода на образувано административнонаказателно производство и особено в случаите, когато се касае за препащащи административнонаказателни норми: или законодателят следва да възприеме единен подход при формулирането на съставите на административнонаказателните разпоредби, като препащането винаги да е конкретно, или администрацията да положи усилия за повишаване на квалификацията на контролните органи, така че да могат успешно да боравят със съответния специален закон, за спазването на който отговарят.

³ На противното становище вж. **Панов, Л., Р. Илкова**. Процесът по ЗАНН. С.: Сиела, 2009, с. 70.