



ЗА ХАРАКТЕРА НА СРОКОВЕТЕ ПО ЧЛ. 34 ЗААН

Благой Гинев

ON THE NATURE OF PERIODS UNDER ART. 34 OF THE BULGARIAN
ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND SANCTIONS ACT

Blagoy Ginev

Abstract: In doctrine and case law, there are a number of different opinions on the nature of periods under Art. 34 of the Bulgarian Administrative Violations and Sanctions Act. This is despite the adoption of Interpretative Ruling No. 1 of 27 February 2015 on Interpretative Case No. 1/2014 by the General Assembly of Judges of the penal division of the Supreme Court of Cassation and by the first and second chambers of the Supreme Administrative Court, in which it was adopted that the periods were of the type of the statute of limitations. This article aims to present the different arguments up to this point and to defend the thesis that they are of the so-called “absolute periods.” As a result, historical and comparative law analyses have been carried out, which contribute to proving the author’s thesis.

Keywords: statute of limitations; absolute periods; administrative penalty.

Законът за административните нарушения и наказания (ЗААН) е приет през 1969 г. и е претърпял множество изменения и допълнения, най-съществените от които са тези, от края на 2020 г., в сила от 23 декември 2021 г. Въпреки това, непроменена по отношение на основния си замисъл, остава разпоредбата на чл. 34 ЗААН. Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя, или ако е изтекла една година от нарушението (чл. 34, ал. 1 ЗААН). В чл. 34, ал. 2 ЗААН са предвидени по-дълги срокове, поради спецификата на дейността, която административното нарушение засяга. Законът

урежда и шестмесечен срок за издаване на наказателно постановление от съставянето на акта (чл. 34, ал. 3 ЗААН).

В доктрината споровете във връзка с характера на сроковете не са от скоро. Още през 1975 г. се публикуват две научни разработки, в които са застъпени противни становища по въпроса¹. Този дебат продължава и въпреки приетото през 2015 г. Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г., ОСС на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС, с което, в практиката, следваше да се утвърди разбирането за давностния характер на тези срокове. Това не се получи и към настоящето, в съдебната практика, спорадично се поддържа, макар и декларативно в мотиви-

¹ Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С., Наука и изкуство, 1975 и Златарев, Е. Производство по налагане на административни наказания във финансовото право. В: сб. Правни проблеми на държавното и финансовото право. С.: БАН, 1975.

те, становището за преклузивния характер на сроковете по чл. 34 ЗАНН².

По въпроса за характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН са работили учени като проф. Емил Златарев³, Симеон Стоев⁴ и проф. Иван Дерменджиев⁵. Най-обстойна до ден днешен обаче остава статията на проф. Димитър Костов, в която последователно и аргументирано се застъпва тезата за преклузивния им характер⁶.

Настоящото представя отново темата за характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН, като не претендира нито за изчерпателност, нито за окончателност на научния дебат. Напротив, това е опит да се постави отново на дневен ред въпроса за характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН, особено при положение, че множество съществени изменения през годините не успяха да допринесат за изясняване на характера им.

1. За да се пристъпи към установяване на характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН, преди всичко следва да се разграничат видовете срокове. В правото най-разпространеното разделение на сроковете е на давностни и преклузивни. Въпреки, че то е разглеждано многократно във връзка с действието им в частното и данъчното право, разделието не е било предмет на самостоятелно научно съчинение по отношение на санкционирането на правонарушенията (било престъпления или административни нарушения).

Най-важният, може би и единен за всички клонове на правото, разграничителен критерий между давностните и преклузивните срокове е, че първите могат да бъдат спрени или прекратени⁷. Така в чл. 82, ал. 2 ЗАНН е уредено, че давността се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието. След завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност (чл. 82, ал. 2, изр. 2 ЗАНН). За разлика от давностните срокове, преклузивните не се спират и прекъсват. С тяхното изтичане, правото, за което е предвиден преклузивен срок не може да бъде упражнено.

Друг критерий за разграничаване на преклузивните и давностните срокове, е свързан с тяхното отношение към материалното правоотношение⁸. В административнонаказателното право, както и в наказателното, държавата, като част от правоотношението с деца, има определени правомощия – да осъди деца, да изпълни наложеното наказание и да третира деца като осъждан. Давността, като материалноправен институт, води до погасяване на някое от правомощията на държавата. Така с изтичане на давността за преследване, държавата губи правото си да образува производство или да продължи вече започналото такова⁹. С изтичане на давността за изпълнение, държавата губи правомощието си да изпълни наложеното наказание. Изтичането на

² Решение № 3056 от 26.02.2020 г. по адм. д. № 5023/2019 г., VII отд. на ВАС, както и Решение № 7425 от 29.11.2023 г. по адм. д. № 9418/2023 г. на АССТ, Решение № 7144 от 21.11.2023 г. по адм. д. № 8119/2023 г. на АССТ, Решение № 3568 от 01.06.2023 г. по адм. д. № 2059/2023 г. на АССТ, Решение № 3061 от 09.02.2023 г. по адм. д. № 10444/2022 г. на АССТ, Решение № 514 от 30.01.2023 г. по адм. д. № 7725/2022 г. на АССТ, Решение № 8036 от 29.12.2022 г. по адм. д. № 7444/2022 г. на АССТ, Решение № 6035 от 20.10.2022 г. по адм. д. № 6342/2022 г. на АССТ, Решение № 4809 от 14.07.2022 г. по адм. д. № 3583/2022 г., Решение № 4806 от 19.07.2021 г. по адм. д. № 4231/2021 г. на АССТ, Решение № 4538 от 07.07.2021 г. по адм. д. № 4072/2021 г. на АССТ, Решение № 3486 от 28.05.2021 г. по адм. д. № 3326/2021 г. на АССТ, Решение № 2123 от 01.04.2021 г. по адм. д. № 821/2021 г. на АССТ.

³ Златарев, Е. Цит. съч., с. 233-235.

⁴ Стоев, С. Цит. съч., с. 119.

⁵ Дерменджиев, И. Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. С.: Наука и изкуство, 1981, с. 57.

⁶ Костов, Д. За характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН. Норма. № 3, 2013, с. 1–10.

⁷ В този смисъл вж. чл. 115 ЗЗД, чл. 27 ЗДФИ, чл. 81 НК и др.

⁸ В този смисъл вж. Особеното мнение на съдия Пламен Томов във връзка с Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г., ОСК на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС.

⁹ В този смисъл в Решение № 912 от 16.02.2021 г. по адм. д. № 98/2021 г. на АССТ се отбелязва, че с изтичане на давността за преследване се изключва административнонаказателното преследване, което

давностния срок води до недопустимост на производството, поради което има и косвено отношение към процеса. Така в Решение № 2739 от 23.04.2021 г. по адм. д. № 6449/2020 г. на АССГ е записано, че: „давността погасява административнонаказателната отговорност, което прави недопустимо и административнонаказателното производство, в което тя подлежи на осъществяване“.

За разлика от давностния срок, преклузивният има пряко отношение към процеса по реализиране на отговорността. Неговото изтичане води до отпадане на процесуалното право да бъде извършено съответното действие. Изтичането на преклузивен срок води до преклудирание процесуалното средство за реализиране на отговорността, което има за последица и погасяване на самата отговорност¹⁰. Извършването на каквито и да било действия след преклудирание на процесуалното право, е недопустимо. Тази недопустимост води до невъзможност за реализиране на отговорността, поради което, изтичането на преклузивните срокове има косвено отношение към материалното правоотношение¹¹.

Не на последно място, при разграничаването на сроковете като давностни или преклузивни, следва да се отбележи, че давностните винаги се установяват със закон, докато преклузивните могат да се установят и с разпореждане на съда, например при предоставяне на срок за представяне на писмена защита.

включва правомощието на държавата да възбуди административнонаказателен процес и да му наложи наказание.

¹⁰ **Гиргинов, А., З. Трайков.** Коментар на Наказателния кодекс. Обща част. т. II. С., Софи-Р, 2000, с. 559.

¹¹ Така по повод изтекъл срок за образуване на наказателно дело по тълба на пострадалия в Определение № 88 от 13.03.2009 г. по гр. д. № 909/2008 г., V г.о. на ВКС се отбелязва, че е без правно значение изтичането на остатъка от давностния срок, щом наказателната отговорност на субекта на престъплението от частен характер изобщо не може да се търси и реализира.

¹² **Стоев, С.** Цит. съч., с. 119.

¹³ Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г., ОСК на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Тълкувателно решение № 112 от 16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г., ОСНК на ВС.

¹⁶ **Костов, Д.** Цит. съч., с. 1–10, **Златарев, Е.** Цит. съч., с. 233-235 и **Дерменджиев, И.** Цит. съч., с. 57.

¹⁷ **Златарев, Е.** Цит. съч., с. 235.

¹⁸ **Костов, Д.** Цит. съч., с. 10. В този смисъл и Особеното мнение на съдиите Йовка Дражева, Соня Янкулова, Красимир Шекерджиев и Румен Петров във връзка със Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г., ОСК на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС.

2. По отношение на теориите, в доктрината и практиката са застъпени няколко становища. С оглед на целта на статията, няма да бъдат анализирани подробно всички виждания за характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН, а само ще бъдат представени основните им аргументи.

В теорията е изразено виждането, че сроковете по чл. 34 ЗАНН са давностни¹². Това становище се застъпва и в задължителната съдебна практика по смисъла на чл. 130, ал. 2 ЗСВ¹³. С изтичане на сроковете по чл. 34 ЗАНН се погасява възможността за реализиране на правомощията по административнонаказателното производство¹⁴. Освен това се приема, че сроковете по чл. 34 ЗАНН подлежат на спиране. Така „възбуждането на наказателно преследване за деяние, което впоследствие се окаже, че не е престъпление, а административно нарушение, прекъсва давността по чл. 34 ЗАНН“¹⁵.

От друга страна, голяма част от доктрината поддържа, че сроковете са с преклузивен характер¹⁶. Това е вярно, тъй като „издадените след изтичането им актове са недействителни (нищожни), а извършените процесуални действия невалидни“¹⁷. Нещо повече, няма изрична законова разпоредба, която да предвижда възможността за спиране и прекъсване на сроковете по чл. 34 ЗАНН¹⁸. Не на последно място се изтъква, че преклузивният характер „е и причината законът да изисква служебно да се следи за спазването на сроковете по чл.

34 и започнатите производства в нарушение на тези срокове да бъдат прекратявани от съответните компетентни административнонаказващи органи и съдилищата¹⁹.

Изразено е и становището, че сроковете за издаване на акт за установяване на административно нарушение са давностни, а тези за издаване на наказателно постановление преклузивни²⁰. Това е породено от факта, че срокът по чл. 34, ал. 3 ЗАНН се отнася пряко към процесуалният ред и косвено към отговорността, а сроковете по чл. 34, ал. 1 и 2 ЗАНН са с пряко отношение към отговорността.

Изолирано се среща тезата, че сроковете по чл. 34, ал. 1 и 2 ЗАНН са с преклузивен характер, а този по чл. 34, ал. 3 ЗАНН е давностен²¹. Това становище се базира на аналогия със сроковете за подаване на тѣжба за престъпленията от частен характер по чл. 84 НК и общият давностен срок по чл. 80 НК.

3. Следва да се подкрепи виждането, че сроковете за издаване на акт за установяване на административно нарушение и този за издаване на наказателно постановление са с преклузивен характер. Този извод следва от няколко аргумента.

3.1. Мястото на уредбата на определени правоотношения в един нормативен акт е въпрос, който е от съществено значение. Мястото на определена разпоредба е показателно за ролята, която законодателят отрежда, което е предпоставка за правилното прилагане и тълкуване на разпоредбата. В този смисъл е възприет принципът, че процесуалните правила в един закон са последващи на материалните. Систематичното място на чл. 34 ЗАНН е в глава трета, раздел първи от закона, а именно общите положения на производството по

установяване на административните нарушения, налагане и изпълнение на административните наказания. Тоест, тази разпоредба е част от процесуалните правила, съдържащи се в ЗАНН, а процесуалното право не познава давностни срокове²².

Разпоредбата на чл. 34, ал. 1 ЗАНН гласи, че не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушение в продължение на три месеца от откриване на нарушителя, или ако е изтекла една година от извършване на нарушението. В същия смисъл са и правилата на ал. 2, а в ал. 3 е уреден срок за издаване на наказателно постановление, който започва да тече от издаване на акт за установяване на административно нарушение. Това са срокове за издаване на определени актове, т.е. за реализиране на процесуални право²³. Не е предвидена обаче възможност за прекратяване на административнонаказателното производство при изтекли срокове в хипотезите по образуване на преписка без съставяне на акт за установяване на извършено административно нарушение по чл. 36, ал. 2 ЗАНН. Така например, когато не е издаден акт за установяване на административно нарушение, тъй като производството е образувано на основание чл. 36, ал. 2 ЗАНН, няма как да тече и шестмесечен срок, в който случай единственото ограничение за приключване на производството е изтичането на абсолютна давност.

За разлика от българското законодателство, в чл. 31 от австрийския Административнонаказателен закон (Verwaltungsstrafgesetz) изрично е предвидено, че административнонаказателно преследване е недопустимо, ако в съответния срок не е предприето такова. Същият законодателен подход е възприет и в чл.

¹⁹ Костов, Д. Цит. съч., с. 10.

²⁰ Панов, Л., Р. Илкова. Процесът по ЗАНН. С., Сиела софт енд пбблишинг АД, 2009, с. 242–243 и Особеното мнение на съдия Пламен Томов във връзка с Тълкувателно постановление № 1 от 27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г., ОСК на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС.

²¹ Гиргинов, А., З. Трайков. Цит. съч., с. 562.

²² Както се отбелязва в Решение № 325 от 26.07.2002 г. по н.д. № 209/2002 г., III н.о. на ВКС, „преклузивните срокове са процесуални, давностните са материалноправни и не се конкурират по своето действие едни с други, защото са различни по характер и правни последици“.

²³ Така в Определение № 11731 от 05.11.2015 г. по адм. д. № 11688/2015 г., VII отд. на ВАС се приема, че актовете за установяване на административно нарушение са „част от процедурата по ангажиране на административнонаказателната отговорност“. В този смисъл вж. и Определение № 401 от 10.01.2019 г. по адм. д. № 14984/2018 г., VII отд. на ВАС.

31 от немския Закон за административните нарушения (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten). Така уредените хипотези са абстрактни, поради което обуславят недопустимост на всякакви действия от компетентните органи, а не само по издаването на конкретни актове, с които да се постави начало на административнонаказателното производство.

3.2. Както административните нарушения, така и престъпленията са деяния, които са общественоопасни, извършени виновно, и обявени за наказуеми, било с административно наказание или наказание по НК. Поради това се наблюдават множество прилики в правната уредба, което е основание за субсидиарно приложение на НК по определени въпроси²⁴. Тези прилики налагат неизбежното сравнение на сроковете по чл. 34 ЗАНН с давностните срокове по НК.

В наказателното право са познати два вида давностни срокове – давност за преследване (чл. 80-81 НК) и давност за изпълнение на наложеното наказание (чл. 82 НК). В ЗАНН са уредени правила за давността за изпълнение на наложеното наказание в чл. 82, докато специфична уредба за давност за преследване няма. В мотивите на Тълкувателно постановление № 1/27.02.2015 г. по тълк. д. № 1/2014 г. на ОСК на НК на ВКС и I и II колегия на ВАС се приема, че давностните срокове по чл. 34 ЗАНН са от вида на давността за преследване. Тъй като няма уредба за абсолютната давност, следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 11 ЗАНН препраща към уредбата относно абсолютната давност за преследване по чл. 81, ал.

3, във връзка с чл. 80, ал. 1, т. 5 НК. Това формулиране на диспозитива на тълкувателното постановление доведе до по-широко тълкуване, поради което към настоящия момент, освен че чл. 11 ЗАНН се прилага за абсолютната давност за преследване²⁵, той се прилага и за обикновената такава²⁶.

Въз основа на гореизложеното, се стига до хипотеза, при която са налице два срока от вида на давност за преследване, което е недопустимо, давайки повече права на извършителите административно нарушение, за разлика от лицата извършили престъпление. Приемайки, че чл. 11 ЗАНН е приложим и по отношение на обикновената давност за преследване, може да се направи извода за преклузивния характер на тези срокове.

3.3. Принципно положение в правото е, че за разлика от преклузивните срокове, при давностните не е предвидена възможността за органът служебно да приложи изтеклия срок²⁷. Въпреки това, в някои ограничени хипотези това е допустимо. Така в наказателното право се приема, че за погасяването на наказателното преследване по давност, компетентните органи следят служебно²⁸. Подобна служебна проверка на сроковете по чл. 34 ЗАНН също е предвидена²⁹.

Налице е съществена разлика. Съдът следва да признае извършителя за виновен преди да прекрати производството поради изтекля давност в наказателното право³⁰. Това е нужно, за да се установи налице ли е престъпление, след което съдът следва да преценява дали давностният срок е изчислен точно. Ето

²⁴ В този смисъл вж. чл. 11 ЗАНН.

²⁵ Напр. Решение № 118/09.01.2023 г. по адм. д. № 8757/2022 г. на АССГ, Решение № 7738/16.12.2022 г. по адм. д. № 9040/2022 г. на АССГ, Решение № 7630/12.12.2022 г. по адм. д. № 8888/2022 г. на АССГ, Решение № 7531/08.1.2022 г. по адм. д. № 8354/2022 г. на АССГ.

²⁶ В този смисъл вж. Решение № 3581 от 02.06.2023 г. по адм. д. № 2222/2023 г. на АССГ, Решение № 6359/26.10.2023 г. по адм. д. № 5726/2023 г. на АССГ, Решение № 1236 от 27.02.2023 г. по адм. д. № 11078/2022 г. на АССГ, Решение № 7465 от 21.12.2020 г. по адм. д. № 8324/2020 г. на АССГ, Решение № 7002 от 07.12.2020 г. по адм. д. № 9221/2020 г. на АССГ, Решение № 1981 от 26.03.2021 г. по адм. д. № 12105/2020 г. на АССГ, Решение № 2123 от 01.04.2021 г. по адм. д. № 821/2021 г. на АССГ, Решение № 1587 от 16.11.2023 г. по а.н.д. № 2142/2023 г. на АС Варна, Решение № 1975 от 10.11.2023 г. по а.н.д. № 2183/2023 г. на АС Плевен, Решение № 163 от 25.07.2023 г. по а.н.д. № 178/2023 г. на АС Видин.

²⁷ В този смисъл вж. **Вълчев, Д.** Лекции по обща теория на правото. Т. 2. С., Сиела Норма АД, 2019, с. 60.

²⁸ В този смисъл вж. **Чинова, М.** Досъдебното производство по НПК. С., Сиела Норма АД, 2013, с. 427.

²⁹ Постановление на Пленума на Върховния съд № 10/28.09.1973 г.

³⁰ В този смисъл вж. чл. 305, ал. 5 НПК.

защо за давностните срокове по чл. 80–82 НК е предвидено при изтичането им, лицето да има възможността да поиска наказателното производство да продължи (чл. 24, ал. 2 НПК), каквато възможност не е налице при административнонаказателното производство.

Ако се приеме, че сроковете по чл. 34 ЗАНН са давностни, то в административнонаказателния процес няма как да се установи налице ли е нарушение и какъв срок е изминал от извършването му. Това е породено от факта, че „давностните срокове (по чл. 34 ЗАНН – бел. моя Б. Г.) за административно преследване се отнасят за всички видове административни нарушения независимо от техния характер и формата на вина“³¹. Общият давностен срок за преследване води до неравнопоставеност между извършителите на по-леко наказуеми и по-тежко наказуеми деяния. Такава неравнопоставеност не е налице при давностните срокове за изпълнение на наказанието по чл. 82 ЗАНН, тъй като в зависимост от вида наказание е предвиден различен срок. Щом законодателят е предвидил диференцирани срокове за изпълнение на наказанието, според неговата тежест, той би могъл да предвиди такива и за давността за преследване³². Не го ли е направил, значи не е имал предвид сроковете по чл. 34 ЗАНН да бъдат давностни.

В заключение, може да се приеме, че сроковете по чл. 34 ЗАНН са преклузивни, тъй като са част от глава III, посветена на процесуалните правила. Самите текстове са свързани с издаването на изрични актове на компетентните органи, а не с преследването на административните нарушения въобще. Освен това, съдът прилага давност за преследване по чл. 80-81 НК. Не на последно място, невъзможността за административнонаказващите органи да установят извършването на административното нарушение преди да прекратят на база изтичане на сроковете по чл. 34 ЗАНН,

навеждат към заключението за преклузивния им характер.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Вълчев, Д. Лекции по обща теория на правото. Т. 2. С., Сиела Норма АД, 2019. // **Valchev, D.** Lektsii po obshta teoria na pravoto. T. 2. S., Siela Norma AD, 2019.

Гиргинов, А., З. Трайков. Коментар на Наказателния кодекс. Обща част. т. II. С., Софи-Р, 2000. // **Girginov, A., Z. Traikov.** Komentar na Nakazatelnia kodeks. Obshta chast. t. II. S., Sofi-R, 2000.

Дерменджиев, И. Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. С., Наука и изкуство, 1981. // **Dermendzhiev, I.** Administrativni narushenia i nakazania. S., Nauka i izkustvo, 1981.

Златарев, Е. Производство по налагане на административни наказания във финансовото право. В: Правни проблеми на държавното и финансовото право. С., БАН, 1975. // **Zlatarev, E.** Proizvodstvoto po nalagane na administrativni nakazaniq vuv finansovoto parvo. V: Pravni problemi na durjavnoto i finansovoto parvo. S., BAN, 1975.

Костов, Д. За характера на сроковете по чл. 34 ЗАНН. Норма, № 3, 2013. // **Kostov, D.** Za haraktera na srokovete po chl. 34 ZANN. Norma, № 3, 2013.

Панов, Л., Р. Илкова. Процесът по ЗАНН. С., Сиела софт енд пबблишинг АД, 2009. // **Panov, L., R. Ilkova.** Protsesat po ZANN. S., Siela soft end publishing AD, 2019.

Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С., Наука и изкуство, 1975. // **Stoiev, S.** Nauchno-prakticheski komentar kam Zakona za administrativnite narushenia i nakazania. S., Nauka i izkustvo, 1975.

Чинова, М. Досъдебното производство по НПК. С., Сиела Норма АД, 2013. // **Chinova, M.** Dosadebnoto proisvodstvo po NPK. S., Siela Norma AD, 2013.

³¹ **Стоев, С.** Цит. съч., с. 119.

³² Така например в чл. 31, ал. 2 от немския Закон за административните нарушения (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) са предвидени диференцирани срокове на давността за преследване в зависимост от вида и размера на административното наказание.