

ДОКАЗАТЕЛСТВЕНА СИЛА НА АКТОВЕТЕ, СЪСТАВЕНИ ПО ЧЛЕН 189, АЛ. 2 ОТ ЗАКОНА ЗА ДВИЖЕНИЕ ПО ПЪТИЩАТА

Студент III курс, Байрие Ходжа

Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: Настоящата разработка има за цел да даде информация за доказателствената сила на редовно съставените актове по реда на Закона за движение по пътищата. Ще се разгледа правното положение на съставените фишове, респективно на акта за установяване на административно нарушение, предпоставките за тяхното издаване, както и обжалването им. Ще се обърне внимание и на презумпцията за виновност, която е важна част от целения законодателен резултат при така формулираната правна норма.

Ключови думи: доказателство, доказателствена сила, формално, фиш, акт за установяване на административно нарушение, обжалване, презумпция

PROBATIVE VALUE OF ACTS DRAWN UP UNDER ARTICLE 189(2) OF THE ROAD TRAFFIC ACT

Student Bairie Hodzha

Faculty of Law
Plovdiv University "Paisii Hilendarski"

Abstract: The present study aims to provide information on the evidentiary value of regularly drawn up acts under the Road Traffic Act. The legal status of the drawn up fiches, respectively of the act establishing an administrative violation, prerequisites, as well as their appeal will be examined. Attention will also be paid to the presumption of guilt, which is an important part of the intended legislative result under the legal norm formulated in this way.

Keywords: evidence, evidentiary value, formal, fiche, act for establishing an administrative violation, appeal, presumption

I. Същност на актовете по реда на Закона за движения по пътищата

1. Фиш

Фишът има доказателствена сила за установяване на извършеното нарушение. Представява по същността си формален документ, съставен от органите на реда при установено нарушение. Съставеният фиш се връчва на нарушителя на мястото, където е установено нарушението. Той трябва да съдържа определени реквизити за действителност, които

са посочени и в Закона за движение по пътищата в чл. 186. А именно: самоличността на служителя, наложил глобата; самоличността на нарушителя и данни относно установеното нарушение. Важна част от реквизитите е подписът на служителя, констатирал нарушението и на нарушителя, ако се съгласява и приема установеното за извършено от него. Ако лицето откаже да подпише или оспори установеното нарушение се съставя акт за установяване на административно нарушение, а определената санкция се налага с наказателно постановление.

Несъгласие с установеното нарушение от страна на лицето, на което е съставен фишът, или липсата на подпис от негова страна няма никаква тежест относно достоверността на установеното от служителя, установил нарушението. Съставеният акт има презумпция за вярност, което по свое му води до извода, който се посочва и в член 189, ал. 2 от Закона за движение по пътищата – че посоченото в него се смята за истина до доказване на противното. Това, от своя страна, води до извода, че ако лицето – в качество на нарушител, оспори съставения му акт, цялата доказателствена сила за противното лежи върху него – оспорващото лице.

2. Акт за установяване на административно нарушение

2.1. Обща правна същност на акта

Актът за установяване на административно нарушение е първият процесуален документ в процедурата по санкциониране на административни нарушения. Той се издава от компетентни органи, които имат правото да констатират нарушения на административните правила, като например органи на полицията, инспектори по различни регулаторни области и други. Този акт има доказателствено значение за действията по налагането на санкция. При общото производство по ЗАНН установеното от акта се проверява от административнонаказващия орган преди постановяването на наказателното постановление.

При ЗДвП доказателственото значение на АУНА-а е не само с по-високо значение, но и единственото прието от законодателя по смисъла на член 189, ал.2 от закона доказателство, което се взема предвид при издаването на наказателното постановление, с което се налага санкция.

2.2. Относно за акта за установяване на административно нарушение към ЗДвП

Когато нарушението е от такова естество, което не може да се уреди чрез съставяне на фиш, се съставя акт за установяване на административно нарушение. Фактическите положения, които предразполагат за това са:

- когато е налице административно нарушение, за което се налага административно наказание лишаване от право да управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки;
- когато не е предвидено наказание лишаване от право да управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, но са установени след извършването им;

- когато лицето, на което е издаден фиш по чл. 185, ал. 1 ЗДвП, оспорва извършеното от него нарушение или размера на наложената му глоба или откаже да подпише фиша и
- за други случаи, установени в закона.

Конкретно в ЗДвП не може да се открият правни норми, които пряко уреждат производството по обжалване на АУАН, съставен по този закон, а по аналогия се прилагат общите правила на Закона за административните нарушения и наказания. При съставяне на този акт, за разлика от административнонаказващият орган по ЗАНН, който следи за редовността за акта, както и за установените в него фактически положения и тяхната истинност, административнонаказващият орган по ЗДвП следи само законосъобразността на акта и приема фактическите положения, установени в него за истина.

Актът за установяване на административно нарушение не е самостоятелен акт, той е акт, предхождащ наказателното постановление. Наказателното постановление е именно актът, с който се налага административното наказание. Тези два акта осигуряват реализирането на административните наказания.

II. Условия за действителност

1. Фиш

За да породи правните последици, предвидени в закона и да придобие качеството на доказателство, фишът трябва да съдържа определени в закона реквизити. Те са ясно и изчерпателно посочени в чл.186, ал. 1 от ЗДвП, а именно: „Издаденият за наложената глоба фиш трябва да съдържа следните данни: за самоличността на служителя, наложил глобата; за самоличността на нарушителя; за мястото и времето на нарушението; за моторното превозно средство, с което е извършено нарушението; за нарушените разпоредби, за размера на глобата, срока, сметката и начините за доброволното ѝ заплащане“. Важен елемент от законосъобразността на съставения фиш е подпис на лицето, установило нарушението и съответно съставило акта. Подпис се изисква и от нарушителя, ако е съгласен с нарушението и с размера и вида на наложеното наказание.

2. Акт за установяване на административно нарушение респективно наказателно постановление

Актът за установяване на административно нарушение също трябва да съдържа определените от закона реквизити, както и да бъде съставен спазвайки производствените правила. Съставеният акт трябва да отговаря на изискванията от Закона за административните нарушения и наказания – чл.42, ал. 1 относно съдържанието на акта и другите правни норми в раздел 2 от закона относно процедурата по съставянето.

Наказателното постановление е актът, който се издава от компетентния административнонаказващ орган въз основа на акта за установяване на административно нарушение. То също има определени в закона необходими реквизити за действителност. Те са изчерпателно посочени в чл.57, ал. 1 от ЗАНН.

Актовете придобиват доказателствена сила само, ако са съставени спрямо изискванията на закона. Трябва да отговорят както на материалния закон, така и на процесуалните

правила при съставянето им. При съставянето на актовете по ЗДвП са приложими същите изисквания на законодателя, каквито по общия закон. Изискванията за реквизитите, както и за производствените правила за придобиването на доказателствена сила на актовете, съставени по ЗДвП, са ясно и изчерпателно изброени в съответния закон. Ако актовете, съставени по този закон, отговарят на изискванията за законосъобразност те притежават и доказателствена сила за истинност на посочените в тях факти и обстоятелства.

III. Правен проблем в практиката

За налагането на административно наказание изцяло, както и по ЗДвП, изключително важна роля играят съставените актове от компетентните органи. Редовно съставените актове по ЗДвП имат доказателствена сила за истинност, която е гарантирана от законодателя в чл.189, ал. 2 от закона. Единствената предпоставка тези актове да не се ползват с доказателствена сила е, когато не са съставени спрямо изискванията на закона и в тях се съдържа някакъв порок. От гледна точка на достоверността на посоченото в акта, ако е съставен законосъобразно то няма място за съмнение, че посоченото е истина. Това от своя страна води до редица запитвания и проблеми в практиката. Законодателят защитава своята позиция като извежда предписаното положение, изразяващо се в прехвърляне на тежестта на доказване на противното върху лицето, оспорващо акта, като излага мотиви, че с това се гарантира възможността за защита на правата, както на доказване на невинността си, така и на възможността на справедлив процес при доказателства, изложени от самия него.

В практиката обаче нещата не са толкова цветущо приложими, както е изобразено в закона. Далеч не се оценяват фактическите положения и не се изследва констатираното от актовете по ЗДвП дали обстоятелствата, посочени там са истина или не, дали е установено точно и по несъмнен начин нарушението. Фактическото положение се приема такова, каквото е установено в акта по ЗДвП, като в един съдебен процес се събират доказателства само в подкрепа на твърдението, което е различно от това на компетентния орган, съставил акта. Тоест, опровергаване истинността на посоченото, а не събиране на доказателства в подкрепа на това, че констатираното от компетентния орган е истина. В случая тази истинност се презюмира. Компетентните органи, които налагат административни наказания, както и съдът в подкрепа на тези свои действия и приемане на съответните фактически положения не най-често, а абсолютно и по категоричен начин за обосноваване на своите мотиви посочват чл.189, ал. 2 от ЗДвП като недвусмислено и точно правно основание. В подкрепа на моето ясен пример се явяват някои от решенията на Върховен административен съд.

Изложените аргументи на ВАС по РЕШЕНИЕ № 2087 ОТ 13.02.2019 Г. ПО АДМ. Д. № 8943/2018 Г., в което ВАС остава в сила решението на Административен съд -Пловдив като не приема доводите на касатора, че съставеният акт за установяване на административно нарушение няма доказателствена сила за съда и административнонаказващият орган трябва да има тежест на доказване, позовавайки се именно на член 189, ал. 2 от ЗДвП. От което по несъмнен начин можем да направим извод както върху кого лежи тежестта на

доказване, така и за приетото фактическо положение от съда, а именно, че лицето е в качеството на нарушител и сам трябва да доказва своята невинност.¹

Друг пример в същата насока е РЕШЕНИЕ № 2933 ОТ 17.03.2015 Г. ПО АДМ. Д. № 9055/2014 Г., VII ОТД. НА ВАС, в което ВАС отново потвърждава решението на Административен съд – София, като съдът се е позовал на това, че съставеният акт има презюмираща сила по смисъла на член 189, ал.2 ЗДвП и отразените в него обстоятелства са истина. Като доказателства за установяване на противното трябва да бъдат предоставени от лицето, което оспорва акта. Тук отново се вижда ясната позиция на съда и приеманото от него фактическо положение, което именно му предписва законът.² Това от своя страна въвежда и презумпцията за виновност, която е колкото далечна за наказателния и административния процес, толкова приложима тук в административнонаказателния по ЗДвП. Това не само нарушава правото на защита на лицата, но и възможността от справедлив съдебен процес, защото правораздавателният орган притежава в конкретния случай една предписана от законодателя предубеденост. А не е ли това смисълът на възможността на всички лица да имат достъп до правосъдие?

Всяка една от страните трябва да се третира равно и да има възможност да прилага доказателства в подкрепа на своите твърдения. Да липсва под каквато и да е форма формална доказателствена сила на дадено доказателство. Всяко едно твърдение от страните да бъде подложено на съмнение и да се счита доказано, когато се изложат аргументи в подкрепа на това твърдение. В ЗДвП се нарушава правото на справедлив съдебен процес на лицата, на които е наложено административно наказание по този закон. Актовете по него се ползват с формална доказателствена сила, което е изключение от утвърденото в нашето законодателство правилото за неформалност на доказателствата.

Много други премери от практиката могат да се изложат в подкрепа на моята теза и да са пример как тежестта на доказване е относима до лицето, на което е наложено административно наказание. Как съответният съд приема за фактически установено, съдържащото се в акта за установяване на административно нарушение по смисъла на чл.189, ал.2 от ЗДвП. В тази насока отново са и аргументите на ВАС по РЕШЕНИЕ № 15919 ОТ 21.12.2017 Г. ПО АДМ. Д. № 8118/2017 Г., VII ОТД. НА ВАС³.

Доказателствената сила на актовете по ЗДвП са предпоставка за нарушаване на редица права на гражданите. Едно от тях и по своята същност, най-значимо, е възможността да справедлив съдебен процес. Възможността за равенство в процеса, както и зачитане на основните права. Това положение може да доведе не само до накърняване на правата на конкретно лице, а и на неговия работен статус, респективно на неговото семейство. Тук са относими въпроси до изцяло битовия живот, битов до толкова, до колкото именно от това зависи правото на живот на дадено лице, право, което е гарантирано и от Конституцията на Република България.

¹ Вж. Решение № 2087 от 13.02.2019 г. по адм. д. № 8943/2018 г., ВАС.

² Вж. Решение № 2933 от 17.03.2015 г. по адм. д. № 9055/2014 г., II отд, ВАС.

³ Вж. Решение № 15919 от 21.12.2017 г. по адм. д. № 8118/2017 г., VII отд, ВАС.

IV. Презумпцията за виновност

От изложеното до тук може да се направи извод, че при тези актове, респективно в Закона за движение по пътищата, действа презумпцията за виновност. По своята същност това е административнонаказателно производство, следващо правилата и правните положения на специален закон. В производството по ЗАНН административнонаказващият орган сам преценя фактите и обстоятелствата при налагане на административно наказание, докато при налагане на административно наказание, установено по Закона за движение по пътищата, административнонаказващият орган не преценя нищо, а налага наказание спрямо констатираните от органа фактически положения. Това от своя страна ясно показва очертаната линия в производството на презумпцията за виновност. А именно, че лицето, посочено като извършител на нарушението, се смята за виновно.

И в административнонаказателното производство и в наказателното производство действа принципът за невинност. Виновността на дадено лице трябва да се докаже по безспорен начин от органа, натоварен с тежестта да наложи след това наказание за съответното деяние било то престъпление по смисъла на Наказателния кодекс или административно нарушение по смисъла на Закона за административни нарушения и наказания. Този принцип е закрепен и на конституционно ниво като чл. 31, ал.3 гласи: „Обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда“, тук е и презюмиращата сила за невинност, която е относима и към производството по налагане на административно наказание. В подкрепа на този аргумент може да се посочи и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи⁴, по която България е страна, в която също се излага позицията за презумпцията за невинност, както е посочено и в Конституцията. Този принцип е основополагащ в правовата държава и гарантира осигуряването на справедлив процес и защита на човешките права.

При констатиране на нарушение по Закона за движение по пътищата действа именно противоположният принцип – презумпция за виновност на лицето, на което е съставен акт – било то фиш или акт за установяване на административно нарушение. Върху лицето в приеманото от закона качество – нарушител, лежи тежестта да доказва своята невинност, ако не приеме установеното фактическо положение в акта. В този случай лицето се защитава не само от съставения акт и от „доказаното предположение“ за виновност, което придобива, но и от накърняване на неговите права, което се отнася не само да конкретния случай. Именно със съставянето на такъв акт по Закона за движение по пътищата ясно може да се отграничи принципът на презумпцията за виновност, като се разкрива и с ясна мисъл на законодателя, заложен в чл. 189 ал. 2 от Закона, а именно, че съставените актове имат доказателствена сила за истинност.

V. Обжалване/защита срещу актовете

1. Фиш

С установеното от закона фактически положение фишовете, неплатени в 7-дневен срок, се смятат да влязло в сила наказателно постановление. А в пределите на сумата до 50 лева, законодателят в ЗДвП изрично забранява оспорването на наказателните постановления и

⁴ Вж. чл.4, пар.2 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

електронните фишове. Това, от своя страна, ограничава гражданите от справедлива и ефективна защита от евентуална злоупотреба с власт от органите, които са компетентни да съставят подобни актове. Тук защитата не се отнася до размера на наложеното наказание, а до ограничаване на възможността за справедлив процес и защита на правата на гражданите.

2. Акт за установяване на административно нарушение/наказателно постановление

Актът за установяване на административно нарушение не е самостоятелен акт и не може да се обжалва самостоятелно, а на обжалване подлежи наказателното постановление. Относно АУАН-а лицето, на което се съставя, може да изрази своите възражение, както на място при съставянето му така и в 7-дневен срок след това в писмена форма. В установеното фактическо положение обаче компетентният административнонаказващ орган, въпреки възраженията на лицето, издава наказателно постановление, което подлежи на обжалване. То може да бъде обжалвано в 14-дневен срок от връчването му. Като особеното тук е, че жалбата се подава, чрез административнонаказващия орган до Районен съд, който е компетентната първа инстанция за този тип казуси. И тук се разграничава най-ясно линията на проблема. Лицето, което обжалва наказателното постановление, трябва да представя доказателства в подкрепа на твърденията, които излага. Трябва лицето само да представя аргументи в подкрепа на своята защита. Може да се твърди, че при тази процедура служебното събиране на доказателства е ограничено до установеното в акта за констатираното нарушение и ясно се прилага предписаното в чл.189, ал.2 от ЗДвП. Както фактите, така и виновността се презюмират от съставения акт и установяването на ново фактическо положение, както и промяна на наложеното административно наказание лежат върху лицето, което оспорва истинността на констатираното.

VI. De lege ferenda

Презумпцията за виновност, която се налага в чл.189, ал.2 от ЗДвП нарушава правото на защита не само на конституционно, но и на международно ниво. Това, от своя страна, може да доведе до редица проблеми в практиката като несправедливо наказание и третиране на лицата. При така действащата правна норма рискът от несправедливо наказание е много голям. От друга страна, може да се повлияе и на мнението на съда при съдебно оспорване, защото актът е съставен от компетентен държавен орган, който има познания в тази област и най-вече законът му гарантира това правомощие.

При така изложените аргументи законът трябва да третира актовете, съставени по ЗДвП както всички други актове за установяване на административно нарушение по ЗАНН или други специални закони. При налагане на наказание, административнонаказващият орган отново е нужно да събира и проверява доказателства, както при останалите производства и да не се презюмира никакво фактическо положение. Доказателствената тежест е нужно да лежи върху наказващия орган, а при съдебното оспорване всяка от страните да излага аргументи в подкрепа на своята позиция.

Това би допринесло за един справедлив съдебен процес и ограничена възможност да се накърнят правата на гражданите, както и да се упражнява превратно власт.