



БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ



ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“

Научна област 3. Социални, стопански и правни науки

Професионално направление 3.6. Право

Докторска програма „Административно право и административен процес“

изготвил: Спас Костов Спасов

научен ръководител: проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова

София, май 2024 г.

Дисертационният труд бе предварително обсъден в секция по „Публичноправни науки“ в Института за държавата и правото при Българска академия на науките и със Заповед на директора на ИДП при БАН № РД 09-50/03.07.2024 г. е насочен за защита пред научно жури в следния състав:

Научно жури:

Проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева
Проф. д-р Ганета Минкова Минкова
Проф. д-р Мария Гавраилова Славова
Проф. д-р Маргарита Николова Чешмеджиева
доц. д-р Константин Василев Пехливанов

Резервни членове:

Проф. д-р Надежда Гецова Йонкова
Доц. д-р Валентина Александрова Голева

**На дата 02.10.2024 г. (сряда) ще бъде проведено открито заседание на научното жури за защита на дисертационния труд в заседателната зала на ИДП, партър.*

Съдържание

УВОД.....	4
1.1. Принудителните административни мерки в България	5
1.2. Сравнителноправен анализ на института на принудителните административни мерки в континенталната правна система и англосаксонското право. Приложение в контекста на правото на Европейския съюз и правата на човека.	7
1.3. Принудителните административни мерки в Правото на Европейския съюз	10
1.4. Принудителните административни мерки в практиката на Европейския съд по правата на човека	11
ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВА ПО РЕДА НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС. ПРИЛАГАНЕ, ОСПОРВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ	11
2.1. Принудителни административни мерки, прилагани чрез индивидуален административен акт.	11
2.4. Производство по прилагане на принудителна административна мярка	13
2.2. Оспорване на принудителни административни мерки по административен ред	14
2.3. Съдебно оспорване на принудителни административни мерки. Първоинстанционно производство	16
2.4. Изпълнение на принудителни административни мерки	19
ГЛАВА 3. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ. СПЕЦИАЛНИ ПРОИЗВОДСТВА .23	
3.1. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на екологията и опазването на околната среда	23
3.2. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на финансите	25
3.3. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на здравеопазването	27
3.4. Принудителни административни мерки в устройството на територията	28

УВОД

В съвременното общество, в което динамичните социални и политически процеси се преплитат с глобалните предизвикателства, принудителните административни мерки изпълняват ключова роля в запазването на реда и сигурността. Те представляват инструмент, който държавата използва, за да реагира при заплахата от нарушения на обществения ред до заплахата за националната сигурност. Въпреки че принудителните административни мерки са съществували през цялия път на националната нормотворческа традиция, техният обхват, приложение и ефективност са се променили в резултат на променящите се социални, политически и правни контексти.

Целта на настоящото изследване е да проучи и анализира различните аспекти на принудителните административни мерки, като се съсредоточи върху тяхната легитимност, ефективност и въздействие върху правата на гражданите и организациите. Специфичната фокусираност върху тази тема е основана на необходимостта да се разбере как съвременните държави балансират между запазването на сигурността и защитата на гражданските свободи и права в контекста на нарастващите заплахы и рискове.

Посредством интердисциплинарен подход, съчетаващ правните, социалните и етичните аспекти, настоящата теза изследва как принудителните административни мерки се прилагат, регулират и влияят върху различни обществени групи и другите правни институти. Тя се стреми към идентифициране на най-добрите практики и принципи за балансиране на необходимостта от сигурност със зачитането на основните права и свободи на гражданите и дейността на организациите.

Административната принуда, като творение на доктрината, получава своя живот чрез правоприложението и респ. чрез юридическия контрол върху това приложение. Ето защо подходът към анализа е изцяло емпиричен, чрез стремеж да се дадат примери за взаимодействие между принудителните административни мерки и най-употребимите институти на административното право и процес.

1.1. Принудителните административни мерки в България

Сравнителният анализ на института на принудителните административни мерки налага извод, че той е прилаган през годините и е широка разпространен в националния правов ред.

През 1911 г. правителството на И. Е. Гешов създава специална комисия от юристи, на която е възложено изработването на доклад за състоянието на административното правосъдие в развитите европейски страни и САЩ и законопроект за административното правосъдие¹.

Проф. П. Стайнов като пионер, родоначалник и съвременник на тези събития, ги описва в своя труд „Административно правосъдие“ така: „Нуждата от един съдебен контрол над администрацията бе станала толкова голяма, че правителството през 1911 г. се видя принудено да обяви в изборната си платформа особена точка за учредяване на административно правосъдие, като една придобивка за правовата държава и редовното управление, наред с прокарването на съразмерната избирателна система. На 3 април 1912 г. се обнародва особен Закон за административното правосъдие с който се учредява единен Върховен административен съд.

Първите научни трудове, изследващи подробно принудителните административни мерки, като вид административна и държавна принуда, се свързват с името на проф. Кино Лазаров и неговата емблематична монография „Принудителни административни мерки“ (1981 г.). В по-нови времена принудителните административни мерки са и предмет на изследването на д-р М. Чифчиева (2022 г.) с идентично заглавие.

Нормативният акт, с който се свързва дефинирането на принудителните административни мерки, е Законът за административните нарушения и наказания, обнародван с Указ № 1485/20.11.1969 г. В

¹ Токушев, Д., История на новобългарската държава и право 1878-1944 г., С., Сиби, 2008, с. 209-210

мотивите към законопроекта (общо 9 страници), както и в приобщените към преписката на законопроекта предложения, становища, възражения, препоръки (общо ок. 290 стр.) не се съдържат никакви дискусии относно този правен институт, нито мерките се споменават извън текста на законопроекта, който пък препраща, що се касае до техния вид и ред за издаване и прилагане, към отделните специални материални закони. Тези факти водят до заключението, че със ЗАНН е дадена дефиниция и наименование на една вече съществуваща категория правни институти, които, като правно явление, са част от действащото право на страната.

Любопитно е да се спомене, че един от първоначалните проекти на ЗАНН (1967) предвижда прилагането на принудителните административни мерки като допълнителен способ в производството по налагане на административни наказания.

В проекта за ЗАНН от 1967 г. е създаден Раздел VI, озаглавен „Принудителни обезпечителни мерки“. Чл. 27 от този закон предвижда, че „Наред с предвидените в чл. 16 административни наказания, наказващият орган може да постанови изземване на имущество на отделни вещи, които са послужили като средство за извършване на нарушението, като изземването е принудително (чл. 28) относно вещите с които си е послужил при извършване на нарушението“. В следващите чл. 32 и чл. 33 от този законопроект са формулирани следните разпоредби:

„Чл. 32 - В предвидените в специални закони случаи **наказващите органи**, които налагат административни наказания, могат да **налагат с наказателно постановление принудителни мерки** за преустановяването на нарушението, предотвратяване на вредоносните последствия от него или за премахване на тези последствия, независимо дали са наложени или не административни наказания.

Чл. 33 - принудителни мерки за предотвратяване на административни нарушения **могат да се налагат** в предвидените от закона

случай, когато има реална опасност да се извърши нарушение, **от наказващите органи със заповед**, която може да се обжалва по йерархически ред.“

Виждаме, че нормотворецът е изоставил тази своя начална идея принудителните административни мерки да бъдат елемент от административното наказване и е реципирал класическото разбиране за този институт, такова, каквото е съществувало в Русия.

1.2 Сравнителноправен анализ на института на принудителните административни мерки в континенталната правна система и англосаксонското право. Приложение в контекста на правото на Европейския съюз и правата на човека.

Институтът на административната принуда е привнесен в националното ни право от други държави.

А. Резникова² посочва, че принудителните административни мерки в Русия, в своята съвкупност представляват формата, външният израз на административната принуда, като метод на публичната администрация, като в същото време всяка мярка поотделно е методът на влияние, който управляващият орган избира за осъществяване на целите на административната принуда, в случай на настъпване на обстоятелствата, предвидени от върховенството на закона. Използването на административна принуда се изразява в прилагането на конкретна мярка, избрана от цялото разнообразие от принудителни административни мерки.

Според нея прилагането на принудителна мярка винаги се дължи на факта, че управляващият субект³ има за цел да гарантира законността и реда и

² **Резникова, А.**, К вопросу о понятии меры административного, Российского права № 2, 2008, с.66-69

³ Административният орган

обществената безопасност, правилното изпълнение на задълженията на физическите и юридическите лица, предвидени в правните норми. В зависимост от вида на принадлежността, административните мерки при нужда могат да имат за основна цел предотвратяване на нарушения, прекратяване на незаконни действия, осигуряване на правилното функциониране на административния процес, наказание на нарушителя по административен ред.

В Китай административната принудителна мярка се реализира по силата на чл. 2 от Административнозадължителния закон. Авторът Lingjie Xu⁴ прави ясно разграничение между принудителната административна мярка като способ на административния процес и административнонаказателните мерки като форма на репресия: „Административно наказание се реализира чрез издаден административен акт на лице, наложено от административния орган за нарушение на законови разпоредби, които не представляват престъпление, но се налага на нарушителя на закона с цел превъзпитание, ефективно прилагане на административното управление, поддържане на обществения интерес и социален ред и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица или други организации. Административна принуда означава налагане на принудителните мерки, предприети от административния орган, за постигане на съответствие с административната цел.

Законът за административното правоприлагане на **Федерална република Германия** също допуска прилагане на принудителни мерки, но и без издаване на нарочен акт ако незабавното изпълнение е необходимо за предотвратяване на незаконосъобразност, която води до санкция или глоба, или за да се предотврати възникването на риск, при условие че административният орган действа в рамките на законоустановените си

⁴ **Lingjie Xu**, On Difference between Administrative Penalty and Administrative, Coercive Measures-Analysis on Prosecution of East Star Against CAAC South Central Management Bureau, 3rd International Conference on Science and Social Research (ICSSR 2014)

правоомощия.⁵

Подобно на българската национална правна уредба принудителните административни мерки, като институт на правото, са застъпени в нормативната уредба, уреждаща правоомощията на полицейските сили. Тази принуда (*unmittelbarer Zwang*) е ясно разграничена от принудителното изпълнение на административни задължения.

В **Обединеното кралство** държавната принуда се концентрира предимно в реализирането на процесуалните мерки по наказателноправните въпроси - искания за претърсване и изземване и други искания, които включват принудителна мярка, която би изисквала съдебна заповед относно съдебни производства, заведени в Англия и Уелс⁶.

Дейвид Дж. Картър⁷ описва установени в **Австралия** практики в областта на общественото здраве, които характеризира като принудителни. Практиките се основават на правоомощия, създадени със *Закона за общественото здраве и биосигурността на хората*, имплицирани освен на законодателно, така и на подзаконово ниво, с обща териториална компетентност. Авторът посочва, че компетенциите, с които разполагат оправомощените лица чрез Закона за общественото здраве и другата релевантната нормативна уредба, са както обширни, така и изключително „еластични“. Що се отнася до широкия им спектър, правоомощията за превенция и контрол в Закона за общественото здраве включват мерки за прилагане на принуда в различен контекст - да се принуди дадено лице да предостави определена информация, включително документи, да се въздържа от конкретно поведение („ограничително поведение“), да се въздържа от посещение на определено място или конкретен вид места, да се подлага на

⁵ Параграф 6, ал. 2 на немския закон за административното правоприлагане *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG)*

⁶ <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/international-enquiries>

⁷ **Carter, D. J.** – The use of coercive public health and human biosecurity law in Australia: An empirical analysis, p. 118

медицински преглед и диагностично изследване, да се подлага на конкретно лечение, включително консултации, да бъде под надзора на едно или повече лица или определена категория лица, както и да бъде задържано.

1.3. Принудителните административни мерки в Правото на Европейския съюз

Принудителните административни мерки като форма на публичноправни принудителни действия са застъпени и в правото на Европейския съюз, напр. при ескортиране на граждани на трети държави, по отношение на които са предприети процедури по принудително връщане, съобразно разпоредбите на Регламент (ЕС) 2019/1896 на ЕП и Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 или правомощията на ЕК по т. 10 от Регламент (ЕО) № 391/2009 на ЕП и на Съвета от 23 април 2009 г. относно общи правила и стандарти за организациите за проверка и преглед на кораби и др.

Проф. Иван Тодоров и Р. Балтаджиева посочват, че при осъществяване на своите правомощия да привежда в изпълнение първичните норми на ЕС, Комисията има правото да издава индивидуални административни актове, които пряко засягат правната сфера на физически и юридически лица в държавите членки. Това става в областите на пряко приложение на правото на Съюза от неговите органи - по вътрешноорганизационни въпроси (главно в отношения със служителите) и външни въпроси (преди всичко защита на конкуренцията и предоставяне на държавни помощи). Индивидуалните административни актове могат да се изразят например в даване на разрешения или в налагане на принудителни административни мерки (поведенчески или структурни)⁸.

⁸ Тодоров, И., Балтаджиева, Р., Взаимодействие между европейското и българското административно право, С., Сиела, 2012, с. 74

1.4 Принудителните административни мерки в практиката на Европейския съд по правата на човека

Съдебна практика по отношение на прилагани принудителни административни мерки може да се открие и в практиката на Европейския съд по правата на човека. Тя е свързана предимно с тълкуването на чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи относно признаването на някои права и свободи, освен вече провъзгласените в Конвенцията и Протокол № 1. Параграфите на чл. 2 предвиждат, че всеки, който се намира на законно основание на територията на дадена държава, има право свободно да се придвижва и свободно да избира своето местожителство в пределите на тази територия (§ 1). Всеки е свободен да напусне пределите на всяка държава, включително и на своята (§ 2). Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите (§ 3). Правата, признати в § 1, могат да бъдат също така предмет на ограничения в определени зони. Ограниченията трябва да са въведени в съответствие със закона и оправдани от гледна точка на обществения интерес в едно демократично общество (§ 4).

ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВА ПО РЕДА НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС. ПРИЛАГАНЕ, ОСПОРВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

2.1. Принудителни административни мерки, прилагани чрез индивидуален административен акт.

Индивидуален административен акт е изричното волеизявление на субект по § 1, т. 1 от ДР на АПК, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

Това е и административният акт, с който в най-голяма степен се конкретизира адресатът на волеизявление⁹, поради което е основният вид акт, с който се прилага принудителната административна мярка.

Административното нарушение, като отлика от принудителната мярка, трябва да е изрично регламентирано в нормативен акт като състав, независимо от неговите белези. При индивидуалния административен акт се изследват именно белезите на волеизявлението, за да бъде определено като такъв акт, респ. да бъде характеризирано като принудителна административна мярка. С оглед неправилното квалифициране на някои волеизявления като принудителна административна мярка, направено с дефиниции в определени закони, предложението *de lege ferenda* е квалификацията на определено волеизявление като принудителна административна мярка да отпадне при формулирането на такава разпоредба, тя създава и затруднения в практиката¹⁰. Друго такова предложение е формулировките в чл. 22 и чл. 23 на ЗАНН да се привнесат в общите разпоредби на Административнопроцесуалният кодекс, доколкото, както е безспорно, волеизявленията по прилагане на принудителни административни мерки не представляват наказания.

Съобразно чл. 72, ал. 1, т. 1 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР) полицейските органи могат да задържат лице (като принудителна административна мярка), за което има данни, че е извършило престъпление. В други случаи законът изрично предписва, че издаденият административен акт е принудителна административна мярка. Чл. 201, ал. 2, т. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ) предвижда в случаите по чл. 201, ал. 1 от ЗЕ, с цел предотвратяване или преустановяване на нарушенията, както и за отстраняване на вредните последици от тях, комисията (ДКЕВР) или министърът на енергетиката или упълномощените от тях лица, съобразно

⁹ арг. чл. 59, ал. 2, т. 3 от АПК.

¹⁰ Кънева, Н., Борисова, И., Практическо нормотворчество, С., Сиела, 2016, с. 114-120

компетентността им, да налагат принудителна административна мярка - задължават лицензианта да свика общо събрание и/или да насрочи заседание на управителните или контролните органи при определен дневен ред за вземане на решения за мерките, които трябва да бъдат предприети.

2.4. Производство по прилагане на принудителна административна мярка

Разпоредбата на чл. 21 от АПК изчерпателно очертава видовете индивидуални властнически волеизявления, пораждащи правни последици.

Чл. 21, ал. 1 от АПК отрежда внимание на конститутивните административни актове – с което се създават правни положения занапред. Това е най-типичният случай на волеизявление, имащо характер на принудителна административна мярка – например забрана за извършване на нелоялна търговска практика по смисъла на Закона за защита на потребителите¹¹, заповед за премахване на незаконен строеж по смисъла на Закона за устройство на територията, преместване на излязло от употреба моторно превозно средство по смисъла на Закона за управление на отпадъците и мн. други.

Принудителна административна мярка би могла да представлява и декларативен административен (констативен) акт по смисъла на чл. 21, ал. 2, регламентиращ волеизявленията, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения, когато волеизявлението е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Такива най-вече са възстановителни принудителни административни мерки, тъй като обект на възстановяване са по-рано настъпили юридически събития, които предшестват издаването на административния акт, било е дължимо различно правно поведение и на практика то се констатира с акта по чл. 21, ал. 2 от АПК. Останалите хипотези, визирани в чл. 21 от АПК, са теоретични възможности, тъй като волеизявленията по чл. 21, ал. 3 и 4 от АПК се

¹¹ Определение № 13290/03.11.2017 г. по адм. д. № 12372/2017 г. на ВАС

формират след направата на нарочно искане, освен ако такава няма по искане на прокурор, омбудсмана или горестоящ орган – в определени случаи – арг. чл. 24, ал. 1 от АПК¹².

Макар чл. 21 от АПК да обхваща всички възможни видове волеизявления под формата на индивидуални административни актове, то следва да се припомни общата принципна постановка, че кодексът, като общ закон е приложим там, където не са предвидени специални правила досежно индивидуалните волеизявления на администрацията. Тази постановка е закрепена в чл. 22, ал. 1 от АПК, указваща, че правилата в кодекса, относими за съответния раздел, не са приложими за административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно или е предвидено специално производство с оглед на естеството им.

Принудителната административна мярка е утежняващ административен акт, поради което не се издава по искане на адресата.

2.2. Оспорване на принудителни административни мерки по административен ред

Оспорването на законосъобразността на приложените принудителни административни мерки е втората и незадължителна¹³ фаза на административния процес. Правната възможност за осъществяването на такава проверка цели да отстрани пороците в направените волеизявления и респ. да преустанови действието им¹⁴.

Общите правила за оспорване са регламентирани в АПК и са приложими доколкото в отделен закон не е предвиден друг ред¹⁵.

¹² решение № 5089/15.05.2023 г. по адм. д. № 7460/2022 г. на ВАС

¹³ След издаването и преди изпълнението

¹⁴ За улеснение общото изложение касае индивидуалните административни актове

¹⁵ Чл. 2, ал. 1 от АПК

Неблагоприятно засегнатият от волеизявлението субект разполага с възможността да адресира жалбата си до непосредствено горестоящия административен орган или да сезира директно съда¹⁶. Разбира се, в случаите, в които административният контрол е задължителен следва да се изчерпи първо този ред, а ако е сезиран преждевременно административният съд той следва да изпрати жалбата по подведомственост на компетентния административен орган¹⁷. На последно място, ако законосъобразността на административния акт или на отказ да бъде издаден административен акт е оспорена едновременно пред по-горестоящ административен орган и пред съд, жалбите се съединяват в едно общо производство, подведомствено на съда¹⁸.

Важно е принципното различие, че по съдебен ред може да бъде оспорена само законосъобразността на административния акт на основанията по чл. 146 от АПК, докато по административен ред може да бъде оспорена както неговата законосъобразност, така и неговата целесъобразност (правилност)¹⁹. По този ред може да бъде оспорено и съдържанието на документ.

Принципно е положението, залегнало в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на страната, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Т.е. с този текст е дадена възможност за пряко оспорване²⁰ на тези актове, които на първо място имат характер на административни актове по критериите, заложи в АПК, и които не са изключени от възможност за обжалване с изричен законов текст

¹⁶ Чл. 148 от АПК.

¹⁷ Чл. 130, ал. 1 от АПК

¹⁸ Чл. 129, ал. 1 от АПК

¹⁹ Вж. чл. 83, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от АПК.

²⁰ Вкл. чрез директно позоваване на конституционния текст

2.3. Съдебно оспорване на принудителни административни мерки. Първоинстанционно производство

Възможността за оспорване на законосъобразността на административните актове, както се каза по-горе, е незадължителна фаза на процеса и тази възможност в теорията е известна като обща клауза за обжалваемост²¹.

В съвременното национално правораздаване съдебният контрол върху принудителните административни мерки се осъществява от административните съдилища²² и Върховния административен съд.

На административните съдилища са подсъдни всички спорове за издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове, административни договори и споразумения, защитата срещу неоснователни действия и бездействия и др. (чл. 128 от АПК), всички останали дела са подсъдни на Върховния административен съд като първа съдебна инстанция – чл. 132 от АПК²³.

Съобр. чл. 147, ал. 1 от АПК право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения, а прокурорът може да подаде протест. Текстът на тази разпоредба следва да се разгледа в няколко аспекта. На първо място право на жалба като страна в съдебния процес имат лицата/адресатите на волеизявлението, които стоят вън от системата на изпълнителната власт – това са гражданите, организациите и прокурорът. Административните органи могат да бъдат

²¹ Дерменджиев, И., Костов, К., Хрусанов, Д., Административен процес...Цит. съч., с. 193

²² В някои специални закони е предвидено някои административни актове да се обжалват пред районните съдилища като първа съдебна инстанция – производства по Закона за министерството на вътрешните работи (ЗСПЗ), Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ).

²³ Вж и решение № 8/23.04.2018 г. по конституционно дело № 13/2017 г. на КС

адресати на такъв тип волеизвълияние, но те не са в лимитативно очертания кръг на субектите с право на жалба. На следващо място активната легитимация от право на жалба (независимо дали този субект е бил адресат на акта или участник в производството по неговото издаване²⁴) се поражда от засягане на права, свободи или законни интереси, които могат да бъдат нарушени или застрашени от него или за които този акт поражда задължения (защото е мислима и хипотеза, в която дадено лице, макар да е адресат на такъв акт, да не може да обоснове право на жалба²⁵).

Правният интерес определя лицата, които са носители на публичното субективно потестативно право на оспорване. Това са тези лица, които са засегнати от оспорения акт, и поради това имат интерес от правна защита, за осъществяването на която законът им е предоставил правото на оспорване. Липсата на правен интерес от търсената съдебна защита означава, че не е налице твърдяното от оспорващия засягане или застрашаване от акта на негови субективни права, свободи и законни интереси, както и пораждане на задължения. Правната теория приема, че правен интерес от оспорване е налице, когато „без това обжалване жалбоподателят не би могъл да защити своите права или законни интереси, ако подаването на жалбата е абсолютно необходим и единствен път за правна защита, чието неизползване би довело до неблагоприятни за жалбоподателя правни последици.“ Следователно правният интерес от търсената съдебна защита предполага установяване на засегнато

²⁴ Не е необходимо тези лица да са участвали в производството по издаване на административния акт за придобият качеството на заинтересована страна – **Канатова-Бучкова, В.**, Понятието „заинтересовани правни субекти“ при индивидуалните и нормативните административни актове“ сп. Административно правосъдие, 4/2006, с. 22-24

²⁵ Напр. в случаите в които при отчуждаване на недвижим имот за държавна нужда държавата посочва за субект на обезщетяването лице, което към момента на произнасянето вече не е собственик на отчуждения недвижим имот.

от оспорения акт субективно право, свобода или законен интерес или установяване на задължение, което не би могло да бъде защитено от оспорващия по друг начин. Щом това засягане се установи, и щом интересът от неговата защита е личен, пряк и правен, е налице основание за допустимост на съдебното оспорване. Когато оспорващият не е носител на твърдяните субективни права или законни интереси или когато оспореният акт не засяга пряко неговите права или законни интереси, ще е налице липса на правен интерес²⁶.

Проф. Емилия Къндева посочва, че правен интерес възниква тогава, когато бъде засегнато или може да бъде засегнато или нарушено право или законен интерес. Засягането – нарушаването или застрашаването – на законния интерес, както и засягането на субективни права и свободи поражда „правен интерес“ от търсената съдебна защита. Но правен интерес произтича не само от застрашаването на права и законни интереси. Правен интерес възниква и тогава, когато има воля да бъдат използвани, реализирани, упражнени права, свободи и законни интереси²⁷.

Следва да се отбележи, че по отношение на някои отделни закони съществуват специални предпоставки, определящи правния интерес – чл. 131, ал. 2 от ЗУТ и др, респ. за оспорване на други актове съдебната практика приема, че изначално не е необходим правен интерес, напр. при обжалване на мълчливите откази за достъп до обществена информация.

Кога съществува правен интерес от обжалване на административен акт – според проф. К. Лазаров такъв интерес е налице, ако без това обжалване жалбоподателят не би могъл да защити своите права или законни интереси, ако подаването на жалба е абсолютно необходимо и единствен път за правна

²⁶ Еленков, А., Ангелов, А., Дюлгеров, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю., Цит. съч., стр. 1088-1089.

²⁷ Къндева, Е., Административно правосъдие, Право и практика. С., Феня 2013 г., с. 476

защита, чието неизползване би довело до неблагоприятни за жалбоподателя правни последици²⁸. Такъв интерес трябва да е налице не само при подаване на жалбата, но и при решаване на делото, а ако междуременно отпадне (напр. поради удовлетворяване искането на жалбоподателя) делото следва да се прекрати. Също така интересът следва да е личен и пряк, което изключва допустимост на жалба в опит за защита на чужд или обществен интерес²⁹.

Проф. Канатова оспорва твърдението, застъпено в теорията, че интересът следва винаги да е пряк тъй като „засягането“ на правния интерес не винаги може да е настъпило³⁰.

2.4. Изпълнение на принудителни административни мерки

Изпълнението на административноправни задължения е третата фаза³¹ на административния процес. То също така може да се приеме и за производство, по арг. от 21, ал. 5 и чл. 294 от АПК. За разлика от контролната фаза – тази по оспорването на издадения административен акт по административен или съдебен ред, изпълнението е задължителна фаза на процеса. Без нея той не може да се развие³², тъй като в крайна сметка всеки административен акт се издава за да бъде изпълнен, а изпълнението на този акт не зависи от волята на административния орган – той е длъжен да постигне тази цел на закона³³, както пристъпи сам (в определени случаи) и към изпълнение на издадения административен акт в съответствие с правомощието по чл. 9, ал. 1 от АПК. Както сочи и Е. Стоянов ако тези юридически актове не

²⁸ Лазаров, К., Административен процес. С., Феня, 2001, с. 85

²⁹ Определение по адм. д. № 247/2023 г. по описа на Административен съд - Русе

³⁰ Канатова-Бучкова, В., Заинтересованите лица по административнопроцесуалния кодекс, С., Сиби, 2015, с. 264-265

³¹ Още стадий – вж Ламбева, М., За някои специфики на изпълнението по реда на АПК. Изпълнение на заместими задължения. Сп. De Jure, 2/2015, с. 219

³² Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административен процес... Цит съч., с. 261

³³ Вж чл. 33, ал. 2 от АПК

бъдат изпълнени, държавата, в лицето на държавните органи, няма да може да осъществи своята функция на социален регулатор³⁴.

На изпълнение, по смисъла на АПК, подлежат изпълнителните задължения, породени от издадени индивидуални или общи административни актове, постановените решения, определения и разпореждания на административните съдилища, както и сключените споразумения пред административните органи или пред съда и административните договори³⁵ (чл. 267-268 от АПК)

При благоприятстващите административни актове целта на всяко искане, свързано с издаване на властническо волеизявление е настъпването именно на определени правни последици, реализиращи се посредством изпълнението на административния акт.

При актовете, засягащи неблагоприятно правната сфера на адресата и пораждащите задължения, каквито представляват принудителните административни мерки, съвсем естествено е адресатът да се опита (в типичните случаи) да осуети изпълнението на този акт, чрез способите за осъществяване на контрол за законосъобразност. Важно е да се отбележи, че изпълняемостта е дължима от момента на узнаването³⁶.

В тази връзка в чл. 22, т. 1 от АПК се предвижда, че редът за издаване на административни актове по АПК не е приложим административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно или е предвидено специално производство с оглед на естеството им. От една

³⁴ **Стоянов, Е.**, Предварително изпълнение на индивидуални административни актове. Проблеми в теорията и практиката. С. Сиела 2016, с. 17

³⁵ Принудителната административна мярка може да бъде и обект на споразумение, скл. по реда на чл. 20 от АПК – виж определение № от 28.05.2020 г. по адм. д. № 424/2016 г. на административен съд – Русе, **Сивков, Цв.**, Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс, С. Сиела, 2012

³⁶ За спецификите на узнаването виж решение по адм. д. № 496/2023 г. по описа на Административен съд - Русе

страна това са принудителните административни мерки, приложени чрез устно волеизявление или конклюдентно – тяхната правна природа изисква неотложност и незабавно изпълнение. От друга страна, при приложението на принудителна административна мярка липсва изискване, в типичния случай, за уведомяване на адресата на акта за започване на нарочно такова производство, привличане на заинтересовани страни с оглед бързия характер на тези производства³⁷.

Пример може да бъде даден с прилагането на някои принудителни административни мерки по Закона за защита на потребителя, които се прилагат в специално производство, поради което разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от АПК е неприложима. Изискването за нейното прилагане би лишило от смисъл принудителната мярка по чл. 68д, ал. 1 от ЗЗП, тъй като нейната основна цел е преустановяване на правонарушението, тъй като по този начин може да се постигне целта на закона - да се защитят интересите на потребители. Също и прилагането на ПАМ по чл. 41, т. 1 от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия (ЗООРПСМ) е именно такова специално производство, което следва да започне и приключи в изключително кратки срокове - в срок от 24 от установяване на нарушението със съставяне на АУАН, поради което разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от АПК също е неприложима към него, както и мн. други. Други незабавни принудителни административни мерки се съдържат в чл. 79, ал. 3 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД), чл. 66 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), чл. 203, ал. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ). Е. Стоянов също приема, че в позитивното право незабавното изпълнение се установява за

³⁷ Виж решение № 4251/08.04.2024 г. по адм. д. № 7381/2023 г., на ВАС, решение № 8872/14.07.2016 г. по адм. д. № 8521/2015 г. на ВАС, решение № 311/26.01.2024 г. по адм. д. № 768/2023 г. на Административен съд - Русе

индивидуалните административни актове, които по своето съдържание представляват принудителни административни мерки³⁸.

АПК засяга в различни свои части въпроса за изпълнението на дадено волеизявление.

Безспорно изпълнението е предмет на АПК (чл. 1, т. 1 и 6). Според чл. 6, ал. 2 от АПК административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава, поради което в най-пълна степен тук важи преценката за съразмерност (вж. чл. 272, ал. 1, т. 2 АПК).

ЗАНН. Напр. съобразно чл. 415, ал. 1 от КТ който не изпълни принудителна административна мярка, приложена от контролен орган за спазване на трудовото законодателство, се наказва с имуществена санкция или глоба в размер от 1500 до 10 000 лв.³⁹

Принудителните административни мерки са инструмент на държавата за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на определени правоотношения чрез прилагане на държавната принуда. Тяхната цел, за разлика от административните наказания, които санкционират осъществено неправомерното поведение, е да предотвратят извършването на административно правонарушение или да предотвратят настъпването на вредните последици от вече извършено правонарушение; да преустановят вече започнало и продължаващо правонарушение или да отстранят настъпилите вече вредни последици от осъществено правонарушение - чл. 22 ЗАНН. Тази съществена разлика в целта на двете форми на административна принуда обуславя и разликите в правните способности за тяхното налагане и изпълнение. От една страна неизпълнението на влязла в сила принудителна административна мярка е основание за налагане на глоба по реда на 287 от

³⁸ **Стоянов, Е.**, Предварително изпълнение...Цит.сч. с. 78

³⁹ За маловажните случаи в трудовото право вж **Зиновиева, Д.**, Маловажен случай в административното наказване, Феня, 2011, с. 149-153

АПК, от друга страна, видно от цитираната норма, неизпълнението е и основание за налагане на имуществена санкция, което според мен заобикаля принципа *ne bis in idem*. Предложението *de lege ferenda* е този текст да бъде отменен или изменен, за да съответства на общите положения на административното наказване⁴⁰

ГЛАВА 3. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ. СПЕЦИАЛНИ ПРОИЗВОДСТВА

3.1. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на екологията и опазването на околната среда

Правомощията в областта на опазването на околната среда са възложени на редица централни и териториални органи – министърът на околната среда, който разработва стратегии и утвърждава методики, Изпълнителни агенции, консултативни органи, областните управители, кметовете на общини и др.

Специалният административен режим на отделните компоненти се съдържа и в други специални закони – Закона за водите, Закона за подземните богатства, Закона за биологичното разнообразие, Закона за чистотата на атмосферния въздух⁴¹, Закона за защитените територии и др.⁴²

От своя страна, тъй като опазването на околната среда е в общия интерес на Европейския съюз, последният е компетентен, носейки отговорност за приемането на разпоредби, опазващи околната среда в съответствие с Учредителните договори и с принципите с правото на ЕС и особено с

⁴⁰ Вж. решение по к.а.н.д. 75/2024 г. на Административен съд - Русе

⁴¹ Стоилова, Р., Какви административни актове са програмите за качеството на атмосферния въздух?, сп. *De Jure*, 2/2019, с. 193-202

⁴² Сивков, Цв., Зиновиева, Д., Димитров, Г., Панайотова, Е., Николова, Р., Янкулова, Св., Чернева, Г., Милчева, К., Административно право, специална част, С., Сиби, 2014, с. 34

принципа на субсидиарността⁴³. Източниците на правото на ЕС⁴⁴ предвиждат непосредствено прилагане на принудителни административни мерки. Принудителен характер може да се търси напр. в чл. 6, § 2 на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (Директива за местообитанията), предвиждащ, че държавите-членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на директивата.

Като типични принудителни мерки в областта на околната среда проф. Г. Пенчев посочва тези по чл. 171, т. 2, б. „а“ от ЗДвП - временно спиране от движение на пътно превозно средство до отстраняване на неизправността, когато пътното превозно средство е технически неисправно, включително и когато съдържанието на вредни вещества в изгорелите газове или шумът са над установените норми или конструкцията му е изменена без съответното разрешение, както и тези, възложени с чл. 158 от ЗООС, предвиждащ, че министърът на околната среда и водите или оправомощени от него лица, директорите на РИОСВ, директорите на националните паркове и директорите на басейновите дирекции прилагат принудителни административни мерки в случаите на аварийни ситуации, предизвикани от действия или бездействия на собственици или ползватели на обекти и територии; бедствени ситуации; възникване на непосредствена опасност за замърсяване или увреждане на околната среда или за увреждане на здравето

⁴³ Кремер, Л., Европейско право на околната среда, С., Сиела, 2008, с. 191

⁴⁴ Спасов, С., Принудителни административни мерки при опазването на околната среда и управлението на отпадъците. сп. "Административно правосъдие", 6/2023, Сиела, 2023, 33-39

или имуществото на хората; предотвратяване или преустановяване на административни нарушения, свързани с опазването на околната среда, както и предотвратяване и/или отстраняване на вредните последици от тези нарушения⁴⁵.

3.2. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на финансите

Прилагането на административна принуда по отношение на обектите за извършване на търговска дейност е често приложим способ за привеждане на субект към изпълнение на диспозицията на дадена правна норма, наред с налагането на административно наказание.

Най-типичен пример за прилагането на принудителната административна мярка е установено неиздаване на касова бележка⁴⁶. Съгласно чл. 118, ал. 1 от ЗДДС всяко регистрирано и нерегистрирано по този закон лице е длъжно да регистрира и отчита извършените от него доставки/продажби в търговски обект чрез издаване на фискална касова бележка от фискално устройство (фискален бон) или чрез издаване на касова бележка от интегрирана автоматизирана система за управление на търговската дейност (системен бон), независимо от това дали е поискан друг данъчен документ. Издаването на фискална бележка, от своя страна, е предмет и на подзаконова нормативна уредба - чл. 3, ал. 1 („всяко лице е длъжно да регистрира и отчита извършваните от него продажби на стоки или услуги във или от търговски обект чрез издаване на фискална касова бележка от ФУ или касова бележка“), чл. 25, ал. 1 и 2 от Наредба № Н-18 от 13.12.2006 г. на министъра на финансите.

⁴⁵ Пенчев, Г., Екологично право. Обща част. С. Феня, 2011, с. 126-127

⁴⁶ За улеснение в следващите редове ще бъде разгледана само хипотезата на чл. 186, т. 1, б. „а“ ЗДДС

За неизпълнение⁴⁷ на горепосочените задължения разпоредбата на чл. 185, ал. 1 от ЗДДС предвижда налагането на глоба или имуществена санкция като административно наказание по реда на ЗАНН, а разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от ЗДДС предвижда кумулативно и прилагане на принудителна мярка - "запечатване на обект за срок до 30 дни".

Както всяка такава мярка, принудителната административна мярка, приложена по реда на чл. 186 от ЗДДС, е израз на административната държавна принуда, поради което за всеки конкретен случай тя трябва да е определена в такъв вид и обем, че да не ограничава правата на субектите в степен, надхвърляща тази, произтичаща от преследваната от закона цел. Преценката за съответствието на мярката с целта на закона следва да се извършва в съответствие с характера ѝ във всяка една от хипотезите на чл. 186, ал. 1 от ЗДДС. По отношение на предвидената в чл. 186, ал. 1, т. 1, б. "а" ЗДДС хипотеза, мярката „запечатване на търговски обект“ има **превантивно действие**⁴⁸ (също и преустановително действие), а именно да се предотврати извършването на друго противоправно поведение от страна на нарушителя. Съществуването на такава възможност трябва да е мотивирано и фактически обосновано от конкретни обективни данни, въз основа на които да се приеме, че нарушителят може да извърши друго административно нарушение. Заповедта за прилагане на принудителна административна мярка е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК и като такъв следва да отговаря на изискванията за форма, установени в процесуалния закон. Съгласно разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК в административния акт следва да се съдържат както фактическите и правните

⁴⁷ Спасов, С., Запечатване на търговски обект по реда на Закона за данъка върху добавената стойност. Заобикаляне на забраната *ne bis in idem*?, С., Сиела, 2023, с. 10-15

⁴⁸ решение от 30.05.2022 г. по адм. д. № 121/2022 г. на Административен съд - Русе

основания за издаването му, така и мотиви (ал. 1⁴⁹). Съгласно чл. 186, ал. 3 от ЗДДС мярката се прилага с мотивирана заповед от органа по приходите или от оправомощено от него лице, което означава, че заповедта, като индивидуален административен акт, следва да отговаря на всички законови изисквания. По аргумент от разпоредбата на чл. 146, т. 5 от АПК необходимостта от прилагане на принудителна административна мярка следва да е обоснована от прилагания я орган, съобразно и преследваната от закона цел. В тежест на административният орган е да установи всички фактически основания, породили необходимостта от прилагането на мярката, при това и за продължителността на определения в заповедта срок.

3.3. Приложение на принудителните административни мерки в сферата на здравеопазването

Защитата на живота и здравето на населението е фундаментална задача на всяко развито общество.

Тази основополагаща ценност е прокламирана и с чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България. Защитата на правото на живот, респ. и на здравето, се обезпечава от държавата посредством създадени правила за поведение, които са продукт на нормотворчеството. Тази необходимост от защита на живота и здравето на гражданите, като първостепенно задължение на държавното управление, допуска прилагането на административна принуда.

Акцент на настоящата част от изследването са принудителните административни мерки, прилагани във връзка с разпоредби от Закона за

⁴⁹ Според мотивите на ТР № 4/22.04.2004 г. по адм. д. № ТР-4/2002 на ОСС на ВАС липсата на мотиви съставлява съществено процесуално нарушение. Тази формулировка следва да се счита преодолена с приетия по-късно АПК и изричната норма на чл. 59, ал. 1, определяйки мотивите като част от формата. Във всички случаи обаче липсата на мотиви съставлява основание за отмяна на административния акт, освен в случаите които специална норма предвижда изчерпателно неговите задължителни реквизити.

здравето, с оглед обявена извънредна епидемична обстановка (или извънредно положение) и по-специално тази, свързана с разпространението на COVID-19.

3.4. Принудителни административни мерки в устройството на територията

Българският законодател много отдавна е поставил в ползрението си проблематиката⁵⁰, свързана с устройството на територията – с възстановяването на българската държава през 1878 г. е въведена съответната правна регламентация⁵¹. Първият български закон в разглежданата област е Законът за благоустройството на населените места в Царство България от 1897 г., който урежда множество въпроси на териториалното устройство. С чл. 67 от изменения Закон за благоустройството на населените места в Княжество България от 1905 г.⁵² напр. е дадено правомощие на длъжностните лица и власти, установили отклонения от утвърдените строителни планове или от общите законови предписания, да спрат строителната дейност и да съставят за това надлежен акт, който акт, по своята цел и последици, носи белезите на типичната принудителна административна мярка.

Проф. К. Лазаров, също дава няколко примера в тази насока⁵³. Като превантивна принудителна мярка той посочва събарянето на сграда, застрашена от самосрутване (чл. 166 от ЗТСУ – отм.). В други случаи контролните органи по териториалното и селищното устройство могат да задължават нарушителите да премахнат или поправят в определен срок и за своя сметка строежи или части от строежи, направени без разрешение или при

⁵⁰ Спасов, С., Административната принуда по Закона за устройство на територията и Закона за културното наследство. сп. "Административно правосъдие", 5/2023, Сиела, 2023, 16-25

⁵¹ Джеров, Ал., Шалдупова, Б., Илова, С., Златинова Е., Правни проблеми на ЗУТ, С., Сиела, 2013, с. 11

⁵² Закон за благоустройството на населените места в Княжество България, обн. ДВ бр. 67/1905 г.

⁵³ Пак там

съществено отклонение от утвърдените проекти и сметни документации, от разрешението за строеж и другите строителни книжа или в нарушение на действащите разпоредби, ако строежът не може да бъде узаконен. Когато нарушението се състои в премахване на законно съществуващ строеж контролният орган може да задължи нарушителя да го възстанови (срв. чл. 160, ал. 1, 2 и 5 ЗТСУ – отм.).