

ПРИНУДАТА ОТ СТРАНА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА (Част II)

д-р Младен Младенов

Втората група институти на принуда от страна на администрацията се изразява в **отнемане на вещи от нарушителя в полза на държавата**. Този институт на принудата е *кумулятивен* на административните санкции, т.е. – прилага се заедно с тях. Това е видно от запис на чл. 20, ал. 1 ЗАНН – „наред с предвидените в чл. 13 административни наказания“. По този текст на конфискация подлежат вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в съответния закон или указ. Тук противоправността се състои в това, че тези вещи са послужили за *инструмент на нарушението*. Изрично се изисква законоустановеност на възможността за такова отнемане на вещи.

Втората алинея на същата законова разпоредба е насочена към друга категория вещи – отнемат се в полза на държавата и вещите, предмет на нарушението, притежаването на които е забранено, независимо от тяхното количество и стойност, където и да се намират. Противоправността е в *забранителния режим на собственост* на тези вещи.

Третата алинея указва, че в предвидените в съответния закон или указ случаи се отнемат в полза на държавата и вещите, принадлежащи на нарушителя, които са били предмет на нарушението. Противоправността на вещта се изразява в съвпадението с *предмета на нарушението*.

Последната четвърта алинея дава *юридическата формула* за допустимост на отнемането на вещите – отнемане не се допуска, когато стойността на вещите явно не съответствува на характера и тежестта на административното нарушение, освен ако в съответния закон или указ е предвидено друго. И тук основният проблем в правоприлагането е убедителната обосновка, наложил отнемането на вещите в полза на държавата.

De lege lata са изключително редки случаите, когато българска администрация отнема вещи в полза на държавата наред с налагането на административни наказания. Най-вероятно това е свързано и с преценката за несъответствие на стойността на вещите на характера и тежестта на административното нарушение, но всъщност основните причини са от друг, прозаичен характер. Те се коренят в невъзможността за реализация на правила-

та по чл. 46 ЗАНН, където първата алинея предвижда иззетите вещи да се предават за пазене съгласно установените правила.

Чисто практически, администрацията понякога няма дори транспортни средства, за да превози същите до мястото на пазене. Също така, поради неприлагането на тези разпоредби, някои администрации въобще нямат правила за пазене на иззетите вещи.

Втората алинея посочва, че при липса на такива правила вещите се предават за пазене в службата на актосъставителя или в съответната общинска администрация. Обикновено в службата на актосъставителя няма помещения, предназначени за пазене на иззети вещи, за което той не би имал рационално основание да насочи държавната принуда към тях. Понеже общинската администрация по настоящата конституционна уредба е самостоятелно ведомство, тя не би се ангажирала да пази иззети вещи на други администрации – от органите на изпълнителната държавна власт.

Третата хипотеза е лишена от практически разум понастоящем – когато е целесъобразно, те могат да бъдат предадени за пазене на нарушителя или на други лица. Това е така, защото към днешно време е *общоизвестен* фактът, че защитата на собствеността не е на изискуемото за Правова държава ниво. Това означава, че тази правна възможност би била несигурна при изпълнението си, защото дори пазачът не би могъл да гарантира опазването на иззетата и предадена нему вещ.

Четвъртата алинея на чл. 46 е типичен пример за ретроградна, нефункционална и абсурдна към действителността законова норма – подлежащите на бързо разваляне вещи се продават чрез държавните и общинските фирми, като получената сума, след спадане на извършените разходи, се депозира в Държавната спестовна каса. Понастоящем са единици държавните и общински фирми, а институция като Държавна спестовна каса *не съществува от десетилетия*. От всичко гореказано се налага извода, че в момента съществуват законови възможности за този вид административна принуда – отнемане в полза на държавата на вещи при извършване на административно нарушение, но поради множество причини тази държавна репресия *почти не се прилага* от страна на администрацията.

Когато се прилагат, тези мерки често биват отменяни от съдилищата, поради нарушаване на *принципа на съразмерност*. Например, съдебната практика се мотивира по следния начин: „В конкретния случай се касае за транспортиране на 2,5 куб. метра дърва с пазарна стойност 150 лв. (както е посочено в обжалваното наказателно постановление от адм. нак. орган X), което количество е сравнително малко и на ниска стойност, при което от-

немането на моторно превозно средство на значителна стойност (посочено от адм. нак. орган в НП-то, че стойността на товарния автомобил възлиза на 1200 лв.) явно не съответства на тежестта на нарушението¹“.

Добър пример за принуда от страна на администрация чрез отнемане на вещи може да бъде открит в чл. 229 ЗМ. Там е записано, че митническите органи имат право да изземват и задържат стоките – предмет на митническо нарушение, преносните, превозните и други средства, послужили за тяхното укриване, внасяне или изнасяне от страната, веществените доказателства, необходими или свързани с процедурата на разследване, както и стоки и суми за обезпечаване на евентуални вземания по съставения акт.

Митническите органи могат да налагат мерки за обезпечаване на вземанията по съставения акт за установяване на митническо нарушение. Това е един разумен подход към реализация едновременно на санкционното правоотношение и на фискалното изпълнително правоотношение.

Едни от най-специфичните мерки за отнемане в полза на държавата могат да бъдат открити в чл. 93, ал. 1–3 от Закона за хазарта (ЗХ), където е записано, че игрално оборудване и комуникационно оборудване, които се използват за организиране или осъществяване на хазартна игра без лиценз, се отнемат в полза на държавата, независимо чия собственост са. Всички парични средства, получени от лица, които организират или осъществяват хазартна игра без лиценз, се отнемат в полза на държавата. Ако средствата по предходното изречение липсват, лицето, което ги е получило, дължи тяхната равностойност. Всички налични парични средства, открити при установяване на нарушението, се смятат за получени при или по повод организиране или осъществяване на хазартната игра без лиценз и се отнемат в полза на държавата. Тази правна презумпция² е възприета като гаранция за правната сигурност.

Сега действащата разпоредба на чл. 21 ЗАНН е ясна в своя изказ – придобитите от нарушителя вещи в резултат на нарушението се отнемат в полза на държавата, независимо от тяхното количество и стойност.

De lege ferenda е удачно за някои видове административни нарушения да не е обвързан с принципа на съразмерност, като се заложи на *недосегаемостта на обекта на обществено правно благо*. Тоест, самото му засягане вече задейства *априорно съразмерно отнемане на вещи*. По този начин няма да е нужно да се прави преценка за несъответствие на стойността на

¹ Из Решение № 605 от 29.05.2014 г. на РС – Червен бряг по а.н.д. № 46/2014 г., докладчик съдията Виолета Николова.

² В този смисъл е Решение № 1812 от 11.07.2014 г. на Районен съд – Пловдив по а.н.д. № 1789/2014 г., докладчик съдията Светлана Методиева.

вещите на характера и тежестта на административното нарушение. Законодателят би трябвало да се води от целите на административното наказване – предупреждение и превъзпитание на нарушителя към спазване на установения правен ред и възпитателно и предупредително въздействие върху останалите граждани. Разумният законодател би насочил репресията към *общоценимо от който и да е правен субект благо*.

Затова удачно е в бъдещи административнонаказателни разпоредби българският законодател да предвижда отнемане на място на мобилния телефон (или друго мобилно електронно устройство) на нарушителя – физическо лице. Всяко такова отнемане ще задейства във висша степен както индивидуалната, така и генералната превенция.

Няма съмнение, че всички неудобства дори от временно неизползване на мобилно електронно устройство ще отрезви както нарушителя, така и всички потенциални нарушители на установения ред на държавно управление (функционално есенциално свързване с чл. 6 от ЗАНН). А за да се спре т.н. „Война по пътищата“, разпоредбата на чл. 20, ал. 4 би трябвало да се промени така: „Отнемането на превозни средства е задължително при нарушения на Закона за движения по пътищата“. Терминът не е „моторни превозни средства“, защото и не-моторни превозни средства нарушават този нормативен акт, като засягат висши ценности – живота и здравето на останалите граждани, както и обществения ред, санитарно-хигиенните норми и екологичното законодателство. При такива случаи не е валиден аргументът за *непропорционалност на стойността на вещта към вида и тежестта на нарушението*.

По този начин ще могат да се отнемат както автомобили, така и велосипеди, тротинетки, каруци и други подобни. Понастоящем, Проектът на Кодекс за административните нарушения и наказания не предвижда подобен подход, а възпроизвежда маниера на досега действащите разпоредби на ЗАНН, като ги е систематизирал в проекто-разпоредбата на чл. 58, наречена „Отнемане в полза на държавата на вещи и имущество“. От всичко това само наименованието на проекто-законовия текст е удачно. Затова в обема му трябва да бъде предвидена възможност за отнемане на вещи и имущество от категорията на „общоценимо“ такова, с оглед на индивидуалната и генерална превенция.

Последната трета основна група институти на принуда от страна на администрацията се изразява в **прилагане на принудителни административни мерки (ПАМ)**. Българската правна доктрина и догматика, както и административната и съдебна практики приемат безрезервно, че това са същностните мерки за административна принуда, макар и да се приема едно изключение – административното наказване.

Най-добре това е изразено по следния начин: „Принудата е административна и защото по естеството си дейността по упражняването ѝ е административна, актовете – неин юридически израз – са административни актове. Известна уговорка трябва да се направи само за един от видовете административна принуда – административното наказване. Макар че се издават по административен ред и преди всичко от административни органи, актовете, с които се налагат административните наказания – наказателните постановления, са по естеството си правораздавателни, а не административни актове“³.

Съдебната практика допълва това виждане чрез ясни и точни разяснения в следната насока: „Трайно застъпено в практиката на ВАС е схващането, че ПАМ са инструмент на държавата за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на определени правоотношения чрез налагане на държавната принуда. Тяхната цел, за разлика от административните наказания, които санкционират 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... Принудителните административни мерки се изразяват в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и са свързани с ограничаването на права“⁴.

Действително, теоретичен спор тук не е конструктивен, понеже българската правна наука и практика в разбирането си относно мерките за принуда от страна на администрацията е разбирала и все още разбира *най-семплите проявления на административна принуда*, присъщи за едно статично и подчинено общество, съществувало към 1969 година и няколко десетилетия след това.

Сега обаче обществото и икономиката са свръх-динамични и свободни системи, които предполагат *сложна правна уредба*. Обаче, както бе направена уговорка още във въведението на настоящето изложение, налице са множество мерки за административна принуда, предвидени в специалните закони, но те няма да бъдат разглеждани тук. Предмет на този текст е принудата от страна на администрацията по систематиката на ЗАНН.

³ Лазаров, К. Административна принуда – понятие и видове // Правен свят, 22.12.2008 г., достъпно на: <http://legalworld.bg/8105.administrativna-prinuda---poniatie-i-vidove.html>.

⁴ Из Решение № 14959 от 11.12.2014 г. на ВАС по адм.д № 9792/2014 г., 5-членен с-в, докладчик председателят Боян Магдаличев.

Затова с един допълнителен аргумент би трябвало да се признае, че от гледна точка на пунктуалност, същият съдържа в себе си систематиката на институтите на принудата от страна на администрацията, така както са разглеждани понастоящем тук, а именно – три групи и две отделни мерки. Те са: група на административните наказания, група на отнемане на вещи в полза на държавата, група на принудителни административни мерки, предупреждението и имуществените санкции. Аргументите за тази класификация са последователни.

За първата мярка на принуда от страна на администрацията – административните наказания е налице *аргументът на безспорност*. За обособяването на втората група – отнемането в полза на държавата на вещи на нарушителя са налице следните аргументи: отнемането не е включено в систематиката на административните наказания по чл. 13 ЗАНН; изразът „наред с предвидените административни наказания“ показва явна разграничимост от страна на законодателя на тези мерки за принуда от административните наказания; логически от това следва, че принципното положение на чл. 17 ЗАНН във връзка с института *non bis in idem* тук е неприложимо, понеже забраната е само за повторно наказване, а не и за използване на други мерки за административна принуда по отношение на същия нарушител за същото деяние. Тази трета група на мерки за принуда от страна на администрацията е отделена от самия законодател в самостоятелния Раздел III „Принудителни административни мерки“ на Глава втора от ЗАНН и повече аргументи от този не са необходими.

Последната мярка за принуда от страна на администрацията по ЗАНН е институтът на **имуществените санкции**, които не влизат в систематиката на трите основни мерки за административна принуда в този закон. Това е самостоятелна мярка за административна принуда, поради което неслучайно е обособена в Глава четвърта от ЗАНН „Административнонаказателни санкции спрямо юридически лица и еднолични търговци“ – много след всички гореизброени институти на принуда от страна на администрацията в същия нормативен акт. Условно, имуществените санкции биха могли да бъдат разглеждани в една група с глобите, защото правният им инструментариум е един и същ и се извежда от паричния характер на принудително изземването. По същността обаче има принуда, но не и наказание в същинския смисъл на това разбиране, понеже юридическите лица и едноличните търговци нямат отношение към вината, защото те не са човешки същества. Тоест – само несъотнасянето към института на вината правят имуществените санкции нещо по-различно, макар и близко до административното наказване. Налице е административна принуда, но не и наказване в същинското юридическо разбиране на този правен институт.

De lege lata принудителните административни мерки са един специфичен институт по българското право. Както вече бе отбелязано по-горе, на фундаментално правно ниво те са предвидени в горесцитирания раздел на ЗАНН.

От друга страна, конкретните правни основания за налагането им се намират в разпоредбите на специалните закони, когато има *изрично нормативно овластяване* за тях. Тук обаче съдебната практика отдавна е установила слабости в правоприлагането: „Не се налагат предвидените принудителни мерки, като изземване на вещи, запечатване на помещения, премахване на постройки, на незаконно изградени съоръжения и др., а се налагат само глоби, като по този начин последиците от нарушението не се отстраняват“⁵.

От трета страна, понеже те притежават всички характеристики на индивидуални или общи административни актове по смисъла на АПК, те се издават, оспорват и изпълняват по реда на този кодекс. Това е така, защото принудителните административни мерки реализират диспозицията на правната норма. Както приема съдебната практика: „...наложена принудителна административна мярка временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство... Законът за административните нарушения и наказания, с изключение на чл. 22 и 23, е неприложим при налагане на принудителни административни мерки. Неприложима е и разпоредбата на чл. 55 НПК. Що се отнася до чл. 21 АПК следва да се посочи, че разпоредбата не е нарушена, тъй като оспорената заповед е именно индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК... Следва отново да се посочи, че предмет на съдебното първоинстанционно производство е законсообразността на индивидуален административен акт. Това производство се провежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс и чл. 82 НК е неприложим. В случая не е налице акт, с който се налага наказание, било то и административно, за да се прилага института на давността. На касатора е наложена принудителна административна мярка“⁶.

Затова прилагането им по начало е свързано с изискването за незабавност. Както казва доктрината: „в позитивното право незабавното изпълнение се установява преди всичко за индивидуални административни актове, които по своето правно съдържание представляват принудителни административни мерки“⁷.

⁵ Отново из Постановление № 10 от 28.IX.1973 г., Пленум на ВС, По някои въпроси относно практиката по административнонаказателен характер дела.

⁶ Из Решение № 215 от 9.01.2015 г. на ВАС по адм.д № 4668/2014 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова.

⁷ Стоянов, Е. Предварително изпълнение на индивидуални административни актове. Проблеми в теорията и практиката. С., Сиела, 2016, с. 78.

Те също са обвързани с принципа на *законоустановеност*, тоест – не могат да бъдат прилагани произволно; не могат да се прилагат неточно или в по-голям обем, отколкото е предвидено в закон; не могат да се прилагат по друг начин, освен по законоустановения.

Всъщност, реалното състояние на нещата е именно в този смисъл. Администрацията често нарушава принципа на *законоустановеност* на принудителните административни мерки, и то дори *не по формален начин*. Напротив, тя „често си измисля“ такива. Това тя прави чрез огромния набор от бюрократични прийоми – например забавяне предоставянето на административна услуга за изготвяне на документ, която е от особена важност за правния субект. Дори това забавяне да е в рамките на законоустановения срок, то е *фатално за правния интерес* на заявителя на услугата.

По този начин администрацията може *незаконно* (понеже е законово длъжна да предостави полагаемата се услуга), *но правомерно* да наложи *реална, но непредвидена* в закона принудителна административна мярка – от гледна точка на евентуалната мотивировка за забавянето на изготвянето на документа, ако същият е могъл да бъде издаден по-рано. Същата може да има както превантивен, така и преустановителен ефект по повод на *абстрактно евентуално нарушение*. Обратно, от гледна точка на законовата цел, същата е постигната чрез превенцията или преустановяването на нарушението (евентуално и абстрактно).

Парадоксално и обратно на току-що написаното по-горе, с оглед на целта на принудителната административна мярка, същата е *законна, но неправомерна*, защото Правото не търпи *вмешателство по принцип*. Затова правилната мотивировка по отношение на формалните или „неформалните“ принудителни административни мерки е от особено значение. Не на последно място е важно да се отбележи, че с оглед на целта си, принудителните административни мерки са *условни във времето*. Според правната доктрина „що се отнася до самите принудителни мерки, те по правило са абсолютно определени – отнапред, от самата правна норма („спиране работата на предприятието“, „спиране от движение на превозното средство“ и т.н.) – и не зависят от степента и формата на вината, нито дори от тежестта на самото нарушение. Доколкото тук може да има нещо неопределено отнапред, което да зависи и от поведението на нарушителя, това може да засяга само срока на действие на мярката. Ако адресатът извърши по-рано това, към което мярката има за цел да го стимулира, по-кратък ще бъде и срокът за нейното действие“⁸.

⁸ Лазаров, К. Пак там, с. 84.

Налице е особена административна мярка за принуда – *оповестяване в Интернет на списъци на подлежащите на запечатване търговски обекти*, провеждана от органите на Националната агенция за приходите (НАП)⁹.

От една страна, не се следва стриктно изискването за *незабавност*, а налагането на административната мярка се отлага във времето. От друга страна обаче въздействието на същата мярка – запечатване на търговски обект – се усилва, чрез публикуване на нарочен списък на тези обекти и тяхното местонахождение. Така се постига многократно по-силен ефект на генералната превенция, но и на индивидуалната, защото собственикът/наемателят на обекта не може да извърша свободно разпоредителни сделки с него, понеже кръгът от потенциални контрагенти е сведен практически до нула.

Аргументацията на органите на НАП за прилагане именно по този начин на принудителната административна мярка е, че „бяха отчетени опити на търговци да заобикалят запечатването на обект като административна мярка. Това ставаше чрез прехвърляне на стопанисването на обекта в рамките на ден на друго юридическо лице, включително преназначаване на персонала, прехвърляне на касовите апарати, преподписване на договори с наемодатели и доставчици.

С едни от последните промени в Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) бе прието, че подлежащият на запечатване обект ще бъде затворен независимо от евентуална промяна в субекта, който го стопанисва, което значително ще намали опитите за заобикаляне на закона, допълват от НАП. Условието за това е към момента на запечатване на обекта или обектите, които се стопанисват от трето лице, то да знае, че обектът ще бъде запечатан. Обявяването на подлежащите на запечатване обекти в сайта на НАП води до презумпцията, че всяко трето лице знае факта на предстоящото запечатване. До същата презумпция води и поставянето на трайно закрепено съобщение на търговския обект, подлежащ на запечатване¹⁰.

Тук изрично трябва да бъде отбелязано, че редакцията на разпоредбата на чл.187, ал.1 от Закона за данък върху добавената стойност е изменена и допълнена така, че понастоящем постановява, че при прилагане на принудителната административна мярка по чл. 186, ал. 1 се забранява и достъпа до обекта или обектите на лицето, а наличните стоки в тези обекти и прилежащите към тях складове се отстраняват от лицето или от упълномощено от него лице. Мярката се прилага за обекта или обектите, където са установени нарушенията, включително когато към момента на запечатване обектът или

⁹ Интернет-страница на Националната агенция за приходите, рубрика „Търговски обекти, подлежащи на запечатване“: <http://www.nap.bg/page?id=701>.

¹⁰ Пак там, <http://www.nap.bg/news?id=349>.

обектите се стопанисват от трето лице, ако това трето лице знае, че обектът ще бъде запечатан. Националната агенция за приходите оповестява на своята интернет страница списъци на подлежащите на запечатване търговски обекти и тяхното местонахождение. Счита се, че лицето знае, когато на обекта е поставено трайно закрепено съобщение за запечатването и/или информацията за подлежащия на запечатване търговски обект и неговото местонахождение е оповестена на интернет страницата на приходната администрация¹¹.

Следователно, българският законодател е намерил творческо разрешение на развитието на принудителната административна мярка „запечатване на търговски обект“, а администрацията в лицето на НАП прилага стриктно новите разпоредби, незабавно след влизането им в сила.

Законодателна специфика по отношение на принудителните административни мерки се наблюдава и в Закона за водите (ЗВ). По силата на чл. 199 във връзка с чл. 199а министърът на околната среда и водите може да разпорежи принудителни административни мерки, с които да прекрати водоземането и/или ползването на водните обекти; или да спре дейностите, в резултат на които се замърсяват водите или се разрушават ледлата или бреговете на реките; или да спре дейностите, в резултат на които се нарушават обществени интереси и/или придобити права.

Уникалността при прилагането на тези ПАМ се състои в това, че съгласно чл. 199, ал. 2–5 ЗВ в заповедта са налагането на принудителните административни мерки се определят мотивите и размерът на разходите за извършването на необходимите дейности и мероприятия. Тези разходи се заплащат от лицата, които са задължени по силата на закона или на разрешителното да извършат дейностите и мероприятията.

Ако задълженото лице не стори това, вземането подлежи на принудително изпълнение по реда на Закона за Националната агенция за приходите (ЗНАП). Този оригинален законодателен подход съчетава в себе си едновременно обезпечаването на законосъобразното реализиране на определени правоотношения в областта на околната среда, от една страна и възлагането на парични задължения на правоползващите лица, от друга страна. По този начин, мярката за принуда, налагана от администрацията усилва двойно своя ефект по отношение на лицата, към които е насочена.

Съобразно чл. 158–160 от Закона за опазването на околната среда (ЗООС) министърът на околната среда и водите или оправомощени от него лица, директорите на регионални инспекции за околната среда и водите (РИОСВ), директорите на националните паркове и директорите на басейновите дирекции прилагат принудителни административни мерки, които са преван-

¹¹ ДВ, бр. 97 от 2017 г., в сила от 1 януари 2018 година.

тивни, преустановителни и възстановителни. При прилагането на принудителните административни мерки министърът на околната среда и водите или оправомощени от него лица, директорите на РИОСВ, директорите на националните паркове и директорите на басейновите дирекции със съдействието на областния управител спират с мотивирана заповед производствената дейност на собствениците или ползвателите на територии, както и достъпа до територии на собствениците и ползвателите, включително чрез пломбиране или запечатване.

Оттук може да се направи извода, че спирането на производствената дейност и на достъпът до територия е юридическо действие, различно от самата принудителна административна мярка. И това е така, защото прилагането на принудителната административна мярка се извършва с мотивирана заповед, като в заповедта се определя видът на принудителната административна мярка и начинът на прилагането ѝ. Следователно, чрез законова делегация на горните органи е дадена дискреционна власт във всеки отделен случай да налагат конкретна ПАМ, като същата и начинът на прилагането ѝ се определят от органа *ad hoc*.

De lege ferenda принудителните административни мерки би било удачно да се изпишат *numerus clausus* в ЗАНН, за да има единен и предвидим подход към тях от страна на цялата българска администрация. Все пак, законодателят би трябвало да използва подхода на законодателна делегация към нормативни административни актове, с които съответната администрация да може гъвкаво и оперативно да налага и други принудителни административни мерки, освен описаните подробно в ЗАНН. Единственото условие за това е същите да бъдат прилагани след пълната реализация на принципите за достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост от страна на същата администрация. С Проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания не се добавя нищо ново към законодателния подход по отношение на ПАМ, като се пресъздават почти изцяло сега действащите текстове на ЗАНН. Мотивите към законопроекта в тази му част са безсъдържателни, неангажирани и нищо-казващи.

Като самостоятелна мярка за принуда от страна на администрацията може да се разглежда **предупреждението**. По своята същност това е принуда чрез *reprimand* (анг. „мъмрене“). Изразява се в психологически натиск чрез порицание. Това порицание повлиява на самооценката на нарушителя към самия себе си чрез дискомфорта на *изтъпяване на морално-етичното мъмрене чрез юридическа аргументация*. Именно доводите играят двойствено значение тук – и за мотивировката за използването на предупреждението като институт на административна принуда, и като обосноваване на самото порицание откъм правна страна за пред нарушителя. Ако нарушителят не

оспорва факта на нарушението, виновното си участие в него, нарушената законова разпоредба и приема всяко предвидено за това наказание, но искрено, без да е *artificial* (англ. „изкуствено“), предупреждението е най-удачната форма на държавна принуда в такъв случай.

Най-трудно е да се аргументира, защо предупреждението само по себе си не влиза в нито една от трите групи мерки за принуда от страна на администрацията, а е самостоятелен институт с отношение към административната принуда. Доводите са: предупреждението не е административно наказание, защото чл. 28 ЗАНН сам го изключва от тази класификация, чрез израза „може да не наложи наказание“; предупреждението не отнема никакви вещи, затова е абсурдно да бъде причислявано към мерките за административна принуда в тази група; предупреждението не е принудителна административна мярка, защото то не се намира в систематиката на ЗАНН в раздела за принудителните административни мерки.

De lege lata към момента администрацията има практика по прилагането на тази мярка за принуда, която едновременно е общественополезна и в пълен синхрон с целите на административното наказване, но и е в явно противоречие с материалната компетентност на органа и в нарушение с процесуалните правила. Проблемът е, че чл. 28, б. „а“ ЗАНН указва, че за маловажни случаи на административни нарушения наказващият орган може да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

Компетентният орган за това е единствено и само наказващият орган. Следователно, само той и никой друг може да прави преценки относно маловажността на административното нарушение – от една страна, и да не наложи наказание, а вместо това да предупреди нарушителя.

Общозвестно обстоятелство, което не се нуждае от доказване е, че това правят контролните органи, които по принцип са актосъставители. Тоест, те *изземват неправомерно компетентност* на административнонаказващия орган.

От друга страна, предупреждението *има пълен ефект* само на мястото и по времето на извършване на нарушението и това се постига от контролните органи, които не са наказващи такива. Практически почти във всички случаи те извършват предупреждението *устно*, като за това не остава писмена следа – нито за целите на наказването, нито за целите на извършената и възложена задача по контрол, нито за никакви регистрационни цели и т.н.

Естествено, в нищожно малко по брой случаи администрацията спазва точно горната разпоредба на ЗАНН, като контролните органи съставят акт за установяване на административно нарушение, което се изпраща на на-

казващия орган, който след преценката за маловажност не налага наказание и предупреждава нарушителя, но в този случай това винаги е *писмено*. Тези случаи обаче са толкова редки, че попадат в зоната на статистическата грешка.

Важността на този правен институт на административнонаказателния процес може да бъде забелязана и от нарочната тълкувателна съдебна практика по въпроса. Върховните съдии приемат, че „административнонаказателният процес е строго нормирана дейност, при която за извършено административно нарушение се налага съответно наказание, а прилагането на санкцията на административнонаказателната норма, във всички случаи е въпрос само на законосъобразност и никога на целесъобразност. Общото понятие на административното нарушение се съдържа в чл. 6 ЗАНН. В чл. 28 и чл. 39, ал. 1 ЗАНН законът си служи още с понятията „маловажни“ и „явно маловажни“ нарушения. При извършване на преценка дали са налице основанията по чл. 28 ЗАНН, наказващият орган е длъжен да приложи правилно закона, като отграничи „маловажните“ случаи на административни нарушения от нарушенията, обхванати от чл. 6 ЗАНН. Когато деянието представлява „маловажен“ случай на административно нарушение, той следва да приложи чл. 28 ЗАНН. Прилагайки тази разпоредба, наказващият орган всъщност освобождава от административнонаказателна отговорност, а това освобождаване не може да почива на преценка по целесъобразност. Изразът в закона „може“ не обуславя действие при „оперативна самостоятелност“, а означава възлагане на компетентност. Отнася се за особена компетентност на наказващия орган за произнасяне по специален, предвиден в закона ред, а именно – при наличие на основанията по чл. 28 ЗАНН, да не наложи наказание и да отпрати предупреждение, от което произтичат определени законови последици¹²“.

De lege ferenda би трябвало да се следва житейския подход, който има правен ефект към момента, макар и *не по изискванията на закона*. Затова в бъдеще време законодателят би трябвало да даде възможност за предупреждение от страна на самия контролен орган, за да може *принудата да се осъществи на момента*; същият, а не наказващият орган да преценява не по маловажност на нарушението, а с оглед на *постигане на целите на наказанието към конкретния нарушител и когато няма вредоносен резултат от нарушението*; предупреждението да е само и единствено устно, за да се избегне излишната и без това *бюрократщина*; предупреждението не трябва да касае повторност, а разясняване на правни разпоредби за *последичите от евентуално наложено наказание за подобно нарушение*.

¹² Тълкувателно решение № 1 от 12 декември 2007 г. на Върховния касационен съд по тълк. и д. № 1/2007 година, ОСНК, докладчик съдията Блага Иванова.

По този начин чл. 28 ЗАНН би изглеждал така: „При административни нарушения без вредоносен резултат контролният орган може на място, след преценка за постигане целите на наказанието към конкретния нарушител, да не наложи наказание, като предупреди устно нарушителя за последиците от евентуалното подобно наказание за подобно нарушение чрез разясняване на правни разпоредби“.

Точно обратният формален и скучен подход е налице в проекто-разпоредбата на чл. 52 от Проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания, където е предложено, че за маловажен случай на административно нарушение наказващият орган или съдът може да не наложи наказание, като предупреди писмено дееца, че при извършване на друго административно нарушение за него ще му бъде наложено административно наказание. Единствената „новост“ тук е, че тази правна възможност „се предоставя“ освен на административнонаказващия орган и на съда. Мотиви към тази част на законопроекта пък въобще липсват, което поставя въпроса дали нормописателите въобще са запознати с ефекта от прилагането или неприлагането на някои правни институти в административното наказване.

С оглед на *de lege ferenda* би трябвало да се аплодира нормативният подход в Проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания, където в проекто-разпоредбата на чл. 54, ал. 1 имуществените санкции са класифицирани като „мерки за въздействие“, наред с отнемане в полза на държавата на предмета, средството или облагата, придобита от нарушението. В Мотивите към Проекта е записано, че „Едно от най-съществените достижения на проекта за КАНН е кодификацията на материята относно санкционните мерки, различни от административните наказания, които могат да се налагат на физически лица, еднолични търговци и организации на граждани за нарушения на установения правов ред“. Към момента, най-добре разписаната нормативна уредба относно имуществените санкции в българското законодателство се откриват в Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Налице е модерен, работещ подход, който би било удачно да бъде възприет изцяло за българското законодателство *в бъдеще*. В действащия чл. 100 ЗЗК е отразено *inter alia*, че Комисията налага имуществена санкция в размер до 10 на сто от общия оборот за предходната финансова година на предприятието или сдружение на предприятията, а също и периодични имуществени санкции на предприятието или сдружение на предприятията в размер до 5 на сто от среднодневния общ оборот за предходната финансова година за всеки ден неизпълнение.

Също така, един от най-революционните за българското административнонаказателно право правни институти е *освобождаването от санкции и намаляването на санкции*, закрепен в чл. 101 ЗЗК. Освобождаването от санкция или намаляването на санкцията се допуска при условие, че предпри-

ятието е преустановило участието си в забраненото споразумение, освен ако Комисията е преценила, че продължаването на това участие е необходимо за проучването.

Вън от горния подход за определяне на размера на имуществената санкция, по принцип в административнонаказателните разпоредби на българското законодателство е възприет правно-техническият прием на „под и таван“. В някои случаи и минималният, и максималният размер са сравнително високи. Например, председателят на Съвета за електронни медии може да е налага имуществена санкция в размер от 15 000 до 30 000 лева, а при повторно нарушение имуществената санкция е в двоен размер по силата на чл. 126, ал. 5 и ал. 6 във връзка с чл. 127, ал. 2 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ).

Добре би било да се приеме законодателен подход, сходен на този по чл. 6 от Закона за държавните такси (ЗДТ). Текстът би трябвало да изглежда така: „При неплатени доброволно в указания в наказателното постановление/решението срок имуществени санкции, същите се увеличават от следващия ден автоматично по силата на закона в троен размер от първоначално установения. В случай, че нарушителят внесе доброволно пълния размер на имуществената санкция преди издаване на постановлението/решението, глобата се събира с намаление 50%. Съдебният контрол във връзка със законосъобразността на имуществената санкция е обвързващ по отношение на изпълнителното основание, независимо от размера на същите“.

Аналогично, същата законодателна техника *de lege ferenda* би била приложима и по отношение на глобите, налагани на физическите лица.

Атипични мерки на принуда от страна на администрацията

Първо, във връзка с правния институт на действия за доброволно изпълнение, разпоредбата на чл. 182 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) предвижда, че ако задължението не бъде изпълнено в законоустановения срок, преди да бъдат предприети действия за принудителното му събиране, органът, установил вземането, съответно орган на Националната агенция за приходите, може: *да уведоми длъжника писмено, по телефона, с посещение на място, с електронно съобщение на посочен от него електронен адрес и/или по друг подходящ начин* за последиците и възможните действия по събирането на вземането, в случай, че не изпълни доброволно определените задължения, а ако задължението е по-голямо от 5000 лв. и не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите, *да уведоми всички органи, които по силата на нормативни актове издават лицензи или разрешения за извършване на определени дейности*, за които се изисква удостоверяване на публичните задължения.

Също така, в случаите, когато задължението не бъде изпълнено в срока за доброволно изпълнение, органът, установил вземането, може и да *постави на видно място в съответната администрация съобщение за длъжниците*, неплатили в срок задълженията си, а също и да *разгласява чрез бюлетин или чрез средствата за масово осведомяване списъци на длъжници с неуредени публични задължения*, включително техния размер, когато общото задължение надвишава 5000 лв.

Второ, в чл. 54 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) са изредени основания за задължително отстраняване. Текстът указва, че възложителят *отстранява от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник*, когато са налични някои от изрично разписаните в разпоредбата посочени основания за това.

Трето, съгласно чл. 60 от Закона за концесиите (ЗК) при наличие на основание за изключване *кандидатът или участникът се отстранява от процедурата за определяне на концесионер*. Отново законодателят е посочил изрични причини за това.

Четвърто, съгласно чл. 8, т. 6 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) *предлага на компетентните държавни органи и органи на местното самоуправление да отменят или изменят издадени от тях административни актове*, които водят или могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията. Това е един *специфичен опосредстван начин на мярка за принуда, осъществявана от администрацията*. Само по себе си, предложението на пръв поглед не е обвързващо. Нужно е изрично волеизявление от компетентен държавен орган или от орган на местното самоуправление. С това правно изявление може да се отмени или измени издаден от тях административен акт. Ако се достигне до такъв резултат, мярката за принуда е постигната изцяло в *реализационния си резултат (осъществен от друг орган на власт)*, ако ли не – тя е претворена само в *инициативния си резултат* – като административен съвет/административно внушение към друг орган на власт.

Пето, на основание чл. 8, т. 7 ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията налага временни мерки в предвидените в закона случаи. Такива са предвидени в чл. 56 ЗЗК, където е отразено, че в случай, че при проучване има достатъчно данни за наличие на нарушение, в неотложни случаи, поради риск от сериозни и непоправими вреди за конкуренцията, комисията може да разпорежи незабавно прекратяване на практиката от предприятието или сдружението на предприятия или да наложи други мерки, които са необходими с оглед целите на този закон.

Подобни са и *мерките за запазване на конкуренцията* по смисъла на чл. 86 ЗЗК. Там е отразено, че комисията може да наложи мерки, пряко свърза-

ни с изпълнението на концентрацията, които са необходими за запазване на ефективната конкуренция и ограничаване на отрицателното въздействие на концентрацията върху засегнатия пазар.

Шесто, изключително ефективна мярка за принуда, осъществявана от администрацията по косвен път е *предложенията за отнемане на лиценз или разрешение/разрешително*. Такава възможност е предвидена в двете алинеи на чл. 232 от Закона за защита на потребителите (ЗЗП). Там е указано, че в случаите на санкционирано с влязло в сила наказателно постановление нарушение по този закон, контролният орган предлага на органа, издал лиценз и/или разрешителното за упражняване на дейност, неговото отнемане.

Седмо, по силата на чл. 20, ал. 6 от Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти КФН може да публикува на интернет страницата си публични *предупреждения за преустановяване на нарушения*, в които се посочват лицата, отговорни за нарушението, и вида на нарушението, при спазване на Закона за защита на личните данни.

Осмо, много оригинална принудителна административна мярка е предвидена по чл. 94 от Закона за хазарта. Там се вижда правния институт *„унищожаване на игрално оборудване“*, съгласно който негодното игрално оборудване и негодното комуникационно оборудване, отнети или изоставени в полза на държавата, се унищожават.

Девето, близко до горния правен институт е този на *„разпореждането със стоки, отнети или изоставени в полза на държавата, и разпределение на постъпилите суми“*, визиран в Глава девета от Закона за митниците (ЗМ). Съгласно нея, Агенция „Митници“ се разпорежда чрез продажба с всички отнети и изоставени в полза на държавата стоки по производства, водени от митнически орган.

Десето, *надзорните мерки* по Закона за независимия финансов одит (ЗНФО) показват една специфичност като вид принуда, осъществявана от администрацията. В този смисъл, по силата на чл. 89, ал. 2 от закона, Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО) може да даде оценка на качеството на професионалната дейност на регистрирания одитор. Но *даването на оценка* е особен вид принуда по отношение на отделен субект, който може да бъде „описан, измерен, сравнен с другите... възпитаван, превъзпитаван, класифициран, нормализиран, изключван и т.н.¹³“.

Единадесето, *възлагане на разходите за контрол* е един особен случай на принуда, осъществявана от администрацията, въз основа на законови разпоредби. Такива например са налице по чл. 82 и чл. 83 от Закона за измерванията (ЗИ). Там е записано, че за контрол на средствата за измерване

¹³ Виж Фуко, М. Надзор и наказание. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1998, с. 200.

и за метрологична експертиза се събират такси по тарифа, одобрена от Министерския съвет, а за оправомощаване на лица за проверка на средства за измерване и за одобряване на идентификационен знак на производители на бутилки се събират такси по тарифа.

Дванадесето, по Закона за Националната система за спешни повиквания с Единен европейски номер 112, разпоредбата на чл. 38, ал. 1 е в смисъл, че който предава на тази система неверни или заблуждаващи съобщения и сигнали за помощ, се наказва с глоба от 2000 до 5000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, а когато в горните са мобилизирани ресурси на службите за спешно реагиране, наказанието е глоба от 10 000 до 20 000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, както и обезщетение за причинените на службите вреди. Тоест, мерките за административна принуда са комплексни – *глоба плюс обезщетение*. Това е новаторски законодателен подход.

Реализация на мерките за принуда от страна на администрацията

Първият фундаментален въпрос е как да се избере видът мярка измежду всичките възможни начини за принуда от страна на администрацията. Този избор се предопределя от законоустановеността на евентуалните мерки, предвидени в специалните закони. Когато някоя от тези мерки не е изрично предвидена (например – не е разписана законова възможност за временно лишаване от право да се упражнява професия или дейност), то тази опция просто не съществува в инструментариума на съответната администрация. Вън от това, що се касае за административните наказания, там е налице ограничител – забраната *non bis in idem*, за което е приложимо само едно-единствено наказание.

Доколкото принудителните административни мерки и отнемането на вещи не са наказания в същинския им правен смисъл, те могат да бъдат прилагани в целия си арсенал, предвиден в специалния закон. Но и тук има правни бариери. Едната е свързана с *постигането на целта на ПАМ и добросъвестността на органа във връзка с тази реализация*.

Съдебната практика е категорична: „независимо дали целта на наложената принудителна административна мярка е постигната в периода от издаване на първото до второто решение на регулатора, то предмета на правоотношението е изчерпан. Задължението на поднадзорното лице е станало безспорно. В този смисъл следва да се пристъпи към обезпечаване изпълнението на наложената ПАМ, респективно да бъде постигната преследваната с нея цел... , налагат извода за недопустимост на Решение... , като постановено в нарушение на императивната разпоредба на чл. 27, ал. 2, т. 2 АПК, както и на принципите за яснота, последователност и предвидимост в действията на администрацията, като част от базисните общовалидни принципи на

правната сигурност и оправданите правни очаквания, които обстоятелства обуславят извод за нищожност на оспорения административен акт“¹⁴.

Както вече бе споменато по-горе, при отнемането на вещи правната спиратка се изразява в принципа на съразмерност. Същият принцип би се действал, ако въпреки възможната дискреция за прилагане на трите основни вида мерки за принуда от страна на администрацията, *целите на закона биха били постигнати* и само от една-единствена мярка – например принудителна административна мярка. При мотивировка за постигане на целта на закона, административно наказване и отнемане на вещи *просто не са необходими* от правна и управленска гледна точка. Ако те бъдат приложени, ще е налице *непропорционалност на административна принуда*.

Единственото изключение е, когато законът императивно предвижда налагането им. В този случай, ако е нарушен принципът на съразмерност, то това е извършено от законодателя. Администрацията е *длъжна* да приложи законовите разпоредби, такива, каквито са, защото е обвързана с принципа на законност.

Вторият въпрос е след избора на вида, как се определя размерът ѝ? Отговорът се намира в целите на закона по отношение на самата мярка за принуда – на първо място, и в принципите на съразмерност, ефикасност и ефективност, съотнесени към конкретния казус – на второ място. Но може би най-важното по отношение на размера отново е аргументацията по отношение на него, защото именно тя е убеждаващият елемент по отношение както на правонарушителя, така и по отношение на прокурора и съдията.

Третият въпрос изхожда от идеята, че доброволното изпълнение е очакваното поведение. Внасянето на първата вноска на глобата вече обезсмисля принудителното изпълнение. Налице е точно, но непълно изпълнение. Само трябва да има увереност, че доброволното изпълнение ще се реализира в цялост в давностните изпълнителни срокове. Това може да се постигне чрез добросъвестна комуникация от страна на администрацията към правонарушителя, чрез което да се постигне доброволност на изпълнението от страна на последния.

Четвъртият въпрос е свързан с отлагането на плащането на глобата. По принцип, отсрочването и разсрочването са възможни, защото няма законова забрана в обратната насока. Но добре би било да се разпише в наказателното постановление начините на изпълнение и срокове за това. Това не може да стане служебно, а само при изрично искане на нарушителя, още с възражението към АУАН. Налице са правните институти на признаването на проти-

¹⁴ Отново из Решение № 14959 от 11.12.2014 г. на ВАС по адм.д № 9792/2014 г., 5-член с-в, докладчик председателят Боян Магдаличев.

воправното деяние и на вината на нарушителя, но временна невъзможност да понесе паричната санкция – глоба за административното нарушение, едновременно с добросъвестност и желание за реализиране на отговорността.

Заклучение

Принудата от страна на администрацията е съществена част от арсенала на Правовата държава, призвана да гарантира спазването на общите правила за поведение, когато правните субекти са толкова недобросъвестни и неразумни, че вместо да ги следват доброволно, ги нарушават.

Динамичните промени в технологичен, социален и икономически порядък налагат ново, адекватно законодателство, включително и по отношение на мерките за принуда от страна на администрацията.

За да е налице един разумен законодателен маниер е нужно да се подходи от чисто практически план – да се разпише това, което е възможно и което би довело да търсения от правната разпоредба резултат. Затова, каквито и да е проекти на законови актове в областта на административната принуда да се подготвят, трябва да се търси първо мнението на юристите – практики. Няколкото десетилетия свободно творчество на чиновници и академични учени в областта на чистото практическо правоприлагане по отношението на мерките на принуда от страна на администрацията очевидно не доведе до очакваните резултати.

И не на последно място, българската административна и административнонаказателна материя би трябвало да е съобразена с подобни правни уредби в Правото на Европейския съюз и с разпоредбите на международното право, по което Република България е страна. Добрият законодателен подход обаче само би спечелил, ако се търсят и най-добрите нормативни практики от тази материя в други държави членки на Европейския съюз, а защо не и в останалите национални системи по целия свят, доколкото няма същностни разминавания с българския правен ред.