

---

Въпрос № 21. Административна принуда – понятие, видове. Принудителни административни мерки.

---

## I. План

1. Понятие за административна принуда.
2. Видове административна принуда – критерии за разграничение
3. Понятие и основни белези на принудителната административна мярка.
4. Правна уредба на принудителните административни мерки.
5. Видове принудителни административни мерки.
6. Изисквания за законност на принудителните административни мерки.
7. Органи и длъжностни лица за прилагане на принудителните административни мерки.
8. Акт, с който се прилагат принудителни административни мерки.
9. Съдържание на принудата на принудителните административни мерки.

## II. Административноправни източници

Членове 22-23 от Закона за административните нарушения и наказания

## III. Изложение

### 1. Понятие за административна принуда



**Административна принуда** е външно (психическо или физическо) въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административноправни норми чрез неблагоприятни последици от морално, материално или физическо естество<sup>1</sup>, с което се въздейства върху тяхната воля, за да бъдат принудени да извършат нещо, предписано от административноправните норми, или да се въздържат от действия, забранени от административноправните норми<sup>2</sup>.

Изискването принудителните административни мерки да са установени в закон или указ е гаранция за законоустановеността на административната принуда, която пряко засяга права и законни интереси на адресата<sup>3</sup>. С оглед обстоятелството, че мерките се изразяват в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и са свързани с ограничаването на права, *уредбата им с подзаконов нормативен акт или с вътрешноведомствен акт не се допуска*<sup>4</sup>:

⇒ Работното време като рамка на стопанската дейност, която се упражнява на територията на общината, не зависи от административно разпореждане, а се определя от управителя на обекта. Принудителна административна мярка „ограничаване на работното време“ не може да се наложи на основание на наредба на общинския съвет, тъй като принудителните административни мерки и органите, които ги прилагат, следва да бъдат предвидени със закон (чл. 23 от ЗАНН)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Задържане под стража.

<sup>2</sup> Лазаров, К. *Принудителни административни мерки*. София: Наука и изкуство, 1981. Успешно защитен през 2021 г. дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ на същата тема с автор Мирослава Чифчиева-Георгиева.

<sup>3</sup> Решение № 736 от 25.1.2016 г. по адм. д. № 2872 от 2015 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>4</sup> Решение № 12306 от 5.10.2012 г. по адм. д. № 3418 от 2012 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>5</sup> Решение № 15197 от 19.11.2013 г. по адм. д. № 7412 от 2013 г. на ВАС, III отделение.

## 2. Видове административна принуда – критерии за разграничение

Общото предназначение на административната принуда е да се спазва конституционният принцип на законността. В зависимост от конкретното си предназначение мерките на административна принуда са:

- а) мерки за предотвратяване на административни нарушения (превантивни),
- б) мерки за преустановяване на административни нарушения (преустановителни),
- в) мерки за отстраняване на вредните последици от административни нарушения (възстановителни),
- г) мерки на административнопроцесуална принуда,
- д) административни наказания.

„Прилагането на ПАМ не съставлява административнонаказателна санкция и не се подчинява на режима на ЗАНН. НП се издават поначало от изпълнително-разпоредителни (административни) органи и съставляват правораздавателен акт, с който по повод на сезиране със съставен акт за извършване на административно нарушение и при следване на опростено състезателно производство се решава независимо и самостоятелно административноправен спор и се налага санкция за извършено административно нарушение. В производството по съдебното им оспорване се прилага субсидиарно НПК (Арг: чл. 84 ЗАНН). Докато заповедта за прилагане на предвидената от закона ПАМ е вид административна принуда без санкционни последици. Самият ЗАНН урежда два вида принуда в обособени раздели – административни наказания в раздел II, глава II, и ПАМ – в раздел III на същата глава. С налагането на подобни мерки се прилага диспозицията на съответната правна норма и затова тя не е средство за реализиране на правна отговорност, а цели обезпечаване изпълнението на конкретно правно задължение. По своето правно естество заповедта за налагане на ПАМ е утежняващ индивидуален административен акт, налага се въз основа на предвидените в закона предпоставки и се регулира от нормите на АПК“<sup>6</sup>.

## 3. Правна уредба на принудителните административни мерки

Правната уредба на принудителните административни мерки съществува в два паралелни режима – общ и специален. Принудителните административни мерки трябва да са уредени в закон:

⇒ „Принудителните административни мерки са форма на изпълнително-разпоредителна дейност, чрез която в предвидените от закона случаи се упражнява държавна принуда. ПАМ „преместване на паркирано пътно превозно средство без знанието на неговия собственик или на упълномощения от него водач“, и е приложима единствено в изрично предвидените от закона случаи. Недопустимо е с подзаконов нормативен акт да се регламентират хипотези на прилагане на мярката извън посочените със закон“<sup>7</sup>.

### 3.1. Обща клауза

За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки (чл. 22 от ЗАНН). Общият режим описва общата клауза за реализиране на административноправната принуда:

<sup>6</sup> Решение № 5367 от 13.5.2015 г. по адм. д. № 10779 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>7</sup> Решение № 8887 от 12.6.2019 г. по адм. д. № 3514 от 2019 г. на ВАС, III отделение.

### 3.2. Специална клауза

Случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ (чл. 23 от ЗАНН). Специалната клауза за реализиране на административноправната принуда е уредена в *специални закони* (Кодекс за застраховането, Кодекс за социално осигуряване, Кодекс на труда, Валутен закон, Закон за автомобилните превози, Закон за авторското право и сродните му права, Закон за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, за административното регулиране на производството и търговията с оптични дискове, матрици и други носители, съдържащи обекти на авторското право и сродните му права, Закон за безопасно използване на ядрената енергия, Закон за биологичното разнообразие, Закон а българските лични документи, Закон за ветеринарномедицинската дейност, Закон за виното и спиртните напитки, Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства, Закон за водите, Закон за военната полиция, Закон за генетично модифицирани организми, Закон за горите, Закон за данък върху добавената стойност, Закон за движение по пътищата, Закон за дейностите по предоставяне на услуги, Закон за допълнителния надзор върху финансовите конгломерати, Закон за дружествата със специална инвестиционна цел, Закон за енергетиката, Закон за енергията от възобновяеми източници, Закон за защита на животните, Закон за защита на личните данни, Закон за защита на потребителите, Закон за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси, Закон за защита от дискриминация, Закон за защита от шума в околната среда, Закон а защита при бедствия, Закон за защитените територии, Закон за здравето, Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, Закон за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането, Закон за културното наследство, Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина, Закон за лечебните заведения, Закон за лечебните растения, Закон за мерките срещу изпирането на пари, Закон за мерките срещу финансирането на тероризма, Закон за Министерство на вътрешните работи, Закон за насърчаване на заетостта, Закон за ограничаване изменението на климата, Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, Закон за опазване на околната среда, Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия, Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закон а отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, Закон за пазарите на финансови инструменти, Закон за посевния и посадъчния материал, Закон за почвите, Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закон за публично предлагане на ценни книжа, Закон за регистрация и контрол на земеделската и горската техника, Закон за социално подпомагане, Закон за стоковите борси и тържищата, Закон за техническите изисквания към продуктите, Закон за трансплантация на органи, тъкани и клетки, Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност, Закон за туризма, Закон за убежището и бежанците, Закон за управление на отпадъците, Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, Закон за физическото възпитание и спорта, Закон за хазарта, Закон за частната охранителна дейност, Закон за чистотата на атмосферния въздух, Закон за чужденците в Република България и др.) или указ (Указ за дребното хулиганство).

*Специалната клауза има приоритет пред общата клауза.*

#### 4. Понятие и основни белези на принудителната административна мярка

Принудителната административна мярка е форма на изпълнителната дейност на административните органи, която има подзаконов характер и следва да е уредена в закон.

##### 4.1. Понятие за принудителна административна мярка



**Принудителната административна мярка** е предвидено в закон принудително действие на компетентен административен орган спрямо адресат на правната норма с цел прилагане на нейната диспозиция и обезпечаване изпълнението на охранявания от правната норма ред на държавно управление.

Принудителните административни мерки са система от мерки и действия на компетентните административни органи, предназначена да осигури изпълнението на охраняваните и прилаганите чрез нея правни норми. Принудителните административни мерки са форма на изпълнителна дейност, чрез която се дава юридически израз на държавната принуда, упражнявана в предвидените от закона случаи. Те се прилагат с индивидуални административни актове и следва да бъдат подчинени на принципа на законност, както по отношение на издаването им, така и по отношение на изпълнението им. Тяхното прилагане засяга направо, пряко и непосредствено правната сфера на адресатите им чрез ограничения, насочени било към личността и имуществата на гражданите, било към дейността и имуществата на различни организации<sup>8</sup>.

Принудителната административна мярка притежава следните основни характеристики:

4.1.1. По своето съдържание е административна принуда.

4.1.2. Тя е форма на правна принуда.

4.1.3. Тя е особена по своята цел административна принуда.

4.1.4. Прилагането ѝ не е свързано с виновно поведение на субекта и понасянето на юридическа отговорност от него.

4.1.5. Съществен неин белег е целенасочеността: „Целенасочеността на мярката в този смисъл е изискване за законосъобразност – елемент от законовия статут на административния акт, с който се налага. Касае за не за целесъобразност, проявена като резултат от упражнявана оперативна самостоятелност с възможност за алтернативи в решенията (която поначало не подлежи на съдебен контрол), а за необходимо условие на материалноправната норма, което е задължително за издателя на акта“<sup>9</sup>.

4.1.6. Не се прилага в служебни отношения в сферата на публичната администрация.

4.1.7. Реализирането на принудителната административна мярка се извършва с издаването на индивидуален административен акт. Процедурата по неговото издаване за прилагане на мярката се урежда от нормите на АПК и съответния специален закон:

⇒ Разпоредбата на чл. 171, т. 5 от ЗДвП предвижда три хипотези, при които за осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административните нарушения се прилага принудителна административна мярка „преместване на паркирано пътно превозно средство без знанието на неговия собственик или на упълномощения от него водач“. Мярката се прилага когато: б. „а“ превозното средство е паркирано правилно, но обстоятелствата налагат неговото преместване; б. „б“ превозното средство е паркирано в нарушение на правилата за движение на места, обозначени с неподвижен пътен знак, предупреждаващ за принудително преместване на паркирано превозно средство, както и когато създава опасност или прави невъзможно преминаването на другите участници в движението; б. „в“ превозното средство е без

<sup>8</sup> Решение № 1809 от 26.2.2002 г. по адм. д. № 7656 от 2001 г. на ВАС, IV отделение.

<sup>9</sup> Решение № 9406 от 9.10.2007 г. по адм. д. № 6720 от 2007 г. на ВАС, V отделение.

табели с регистрационен номер, поставени на определените за това места, или са изминали 30 дни от отнемане или връщане на свидетелството за регистрация на пътното превозно средство в Министерството на вътрешните работи. Прочитът на разпоредбата налага извода, че принудителната административна мярка „преместване на паркирано пътно превозно средство без знанието на неговия собственик или на упълномощения от него водач“ може да се налага само в случаите, предвидени в посочената законова норма. Съгласно чл. 167, ал. 2, т. 1, предл. 5 от ЗДвП служби за контрол, определени от кметовете на общините, контролират в населените места спазването на правилата за паркиране от водачите на пътни превозни средства. Чл. 168, ал. 1 от същия закон гласи, че определените от министъра на вътрешните работи длъжностни лица от службите за контрол и/или длъжностни лица, определени от собствениците или администрацията, управляваща пътя, могат да преместват или да нареждат да бъде преместено паркирано пътно превозно средство на отговорно пазене на предварително публично оповестено място без знанието на неговия собственик или на упълномощения от него водач. Нормата на чл. 120 от НОДТСО предвижда контролът по спазването на правилата за паркиране, както и дейността по принудително преместване на неправилно паркирани ППС да се осъществява и от служби за контрол, определени с писмена заповед на кмета на Столична община, издадена на основание и в изпълнение на чл. 167 и следващите от Закона за движението по пътищата. [...] Делегирането на компетентността следва да се осъществява единствено в рамките на предвиденото в закона. В действителност кметовете на общините имат законова възможност да делегират компетентност на службите по контрол, които да контролират правилата за паркиране на МПС в населените места. Но същите нямат законова възможност да делегират компетенции за налагане на ПАМ извън законодателно заложените материалноправни предпоставки затова. Не случайно законодателят е създал една изключителна ограниченост на ситуацията, при които е допустима тази пряко въздействаща върху правото на неприкосновеност на личната собственост мярка. Хипотезите, при които това е допустимо са три като двете визират ситуация, при която паркираното превозно средство пречи на останалите участници или създава опасност за тях. С оглед на това фактът, че съществува забрана за паркиране върху зелените площи не е достатъчен за приложението на процесната принудителна мярка. В тази насока е и решението по адм. д. № 8157/2013 година по описа на ВАС. Хипотезата, която евентуално би могла да намери приложение в случая, е тази, която изисква предварително да бъде оповестена чрез нарочен знак забраната за паркиране на място, при паркирането върху което се извършва принудително преместване. Както обаче правилно е посочил първоинстанционният съд, заповедта за делегиране на компетентност в случая касае именно паркирането на автомобили върху зелената система, както и прилагането на ПАМ принудително преместване по отношение на автомобили извършили това нарушение, каквато възможност за делегиране на компетентност кметът на общината няма<sup>10</sup>.

#### 4.2. Разграничение между принудителната административна мярка и административното наказание

Най-често се прави сравнение между административното наказание и принудителната административна мярка. И принудителната административна мярка, и административното наказание безспорно са държавна принуда. Това е налагане чрез властта на държавата на конкретно поведение с неблагоприятни последици на съответния правен субект, независимо от неговата воля. И в двата случая става въпрос за административна принуда, тъй като се налага от административен орган във връзка с осъществяваната от него административна дейност. Но двете форми на административна принуда са подчинени на различен правен режим – различна е целта им, различни са предпоставките, при които възникват, различни са правните последици и компетентността на налагащия ги орган във връзка с тяхното изпълнение<sup>11</sup>.

Основният смисъл на предвидените в законите принудителни административни

<sup>10</sup> Решение № 12776 от 23.10.2018 г. по адм. д. № 6677 от 2017 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>11</sup> Решение № 6 от 5.1.2015 г. по адм. д. № 2630 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

мерки, е те да се прилагат преди или най-късно по време на извършване на административното нарушение, а не след преустановяването му<sup>12</sup>.

Таблица № 1

<i>Общи белези на административното наказание и принудителната административна мярка</i>	
1. Те са форма на държавна принуда.	
2. Те са проявление на административна принуда.	
3. Имат връзка с административноправно нарушение.	
<i>Разграничение</i>	
<i>Административно наказание</i>	<i>Принудителна административна мярка</i>
<i>1. Предназначение</i>	
Да се реализира държавната репресия спрямо извършителя на административно нарушение.	Да се осуети извършването; да се преустанови вече започнало административноправно нарушение; да се възстанови евентуално реално настъпила вреда
<i>2. Връзката с административноправното нарушение</i>	
Свързано е със санкцията на правната норма.	Свързана е с диспозицията на правната норма.
<i>3. Ефектът</i>	
Административното нарушение е извършено и като неизбежна последица трябва да последва административно наказание, което се <i>налага</i> . Съдържа се в санкцията на правната норма.	<i>Прилага се</i> диспозицията на правната норма, за да се осуети реална опасност, преустанови административно нарушение или възстановят вредите, породени от него. Съдържа се в диспозицията на нормата.
<i>4. Вината</i>	
Съдържа вина и предполага отговорност.	Не съдържа вина и не предполага отговорност.
<i>5. Компетентен орган, който се произнася</i>	
Административно-наказващ орган.	Административен орган.
<i>6. Актът, с който се предприема принудата</i>	
Наказателно постановление (правораздавателен акт).	Индивидуален административен акт (административен акт).
<i>7. Процесуален ред, по който се реализира</i>	
Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН).	Административнопроцесуален кодекс (АПК).
<i>8. Степен на определеност</i>	
Относително определено е и зависи от степента на вината на извършителя (имуществена санкция от ... до .... лв.).	Абсолютно определена е и не зависи от степента на вина на извършителя (спиране дейността на предприятие, спиране от движение на моторно превозно средство).
<i>9. Ред за правна защита</i>	
Съдебно обжалване пред районния съд.	Административно оспорване пред по-горестоящ административен орган и съдебно обжалване пред административен съд, освен ако в закон е предвидено друго.

„Принудителните административни мерки са форма на изпълнителна дейност, чрез която се дава легален израз на държавната принуда, упражнявана в предвидените от закона случаи. Този изключителен характер на принудителните административни мерки

<sup>12</sup> Решение № 14249 от 30.10.2013 г. по адм. д. № 11780 от 2013 г. на ВАС, Петчленен състав.

се подчертава недвусмислено от законодателя в разпоредбата на чл. 23 ЗАНН, в която се установява, че случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ. Цитираният текст – чл. 23 ЗАНН налага да се съблюдава стриктното спазване на принципа за законност при вземането на различни принудителни мерки. ПАМ могат да бъдат прилагани само в изрично и точно изброени в закон или указ (не и в друг нормативен акт) случаи. Следователно по смисъла на закона се изисква изчерпателно посочване на отделните случаи на принудителни административни мерки, а не примерно изброяване, което означава, че компетентният орган не може да ги налага произволно и по аналогия. С оглед спазване принципа на законност, трябва да бъде прилагана само онази принудителна административна мярка, която по вид е точно определена в правната норма. Всяка принудителна административна мярка следва да бъде прилагана по начин и ред, предвиден в правна норма<sup>13</sup>.

4.3. Разграничение между принудителната административна мярка и мярката за административнопроцесуална принуда

Таблица № 2

<i>Мерки за административнопроцесуална принуда</i>	<i>Принудителни административни мерки</i>
<i>1. Предназначение</i>	
Да се обезпечи безпрепятственото и законосъобразно развитие на административния процес в широк смисъл.	Да се осуети извършването; да се преустанови вече започнало административноправно нарушение; да се възстанови евентуално реално настъпила вреда.
<i>2. Значимост</i>	
Имат спомагателен характер, защото се прилага във връзка с прилагането на друг вид административна принуда.	Имат първостепенно значение.
<i>3. Цел</i>	
Целят да обезпечат изпълнението на задължение, предвидено в процесуалноправна норма.	Целят да обезпечат изпълнението на задължение, предвидено в материалноправна норма.

## 5. Видове принудителни административни мерки

В зависимост от целта на принудителната административна мярка съществуват:

- 5.1. превантивни;
- 5.2. преустановителни и
- 5.3. възстановителни принудителни административни мерки.

*Превантивната (предупредителната) принудителна административна мярка* има за предназначение предотвратяване извършването на едно административно нарушение и вредните му последици. Актът, с който се прилага мярката, е резултат от упражнена оперативна самостоятелност. Прилага се почти винаги във връзка с непосредствена, предстояща опасност за извършване на нарушение.

*Преустановителните принудителни административни мерки* се прилагат в

<sup>13</sup> Решение № 14497 от 29.11.2017 г. по адм. д. № 11411 от 2017 г. на ВАС, Петчленен състав. Също и Решение № 4929 от 30.4.2015 г. по адм. д. № 13869 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

случаите на неправомерни деяния, чието извършване е започнало, но не е приключило в момента на взимане на мярката. Целта е да се пресече продължаването и довършването на конкретно закононарушение:

⇒⇒⇒ Контролните органи на инспекцията по труда по своя инициатива или по предложение на синдикалните организации могат да прилагат следните принудителни административни мерки: *да спират дейността* на предприятия, производства и обекти, включително строежа и реконструкцията им, както и машини, съоръжения и работни места, когато нарушенията на правилата за здравословни и безопасни условия на труда застрашават живота и здравето на хората, да поставят специален знак, указващ приложената принудителна административна мярка, като при неразрешеното му премахване се носи административнонаказателна отговорност:

- на територията на строителния обект е констатирано наличие на азбест (канцерогенен материал, за работа с който се изисква специално разрешение, каквото дружеството не притежава)

- част от работното оборудване (четири преси) представлява източник на вибрации и работата на машини – източник на вибрации би могла да доведе до изменения в конструкцията на сградата – напукване, пропадане, а дори и до срутване, като именно тези опасности представляват заплаха за живота и здравето на работещите (чл. 404, ал. 1, т. 3 от Кодекса на труда).

⇒⇒⇒ Мярката по чл. 68, ал. 1 във връзка с чл. 68д, ал. 1, предложение 1 от Закона за защита на потребителите е преустановителна: председателят на Комисията за защита на потребителите забранява прилагането на търговската практика, която Комисията установила, че е нелоялна, заблуждаваща, т. е. Комисията е установила, че даден търговец осъществява търговска практика, която е в нарушение на закона – налице е правонарушение, и именно поради това, чрез силата на административната принуда органът разпорежда преустановяването му – налага се прекратяване на вече започнало, но не завършило правонарушение<sup>14</sup>.

⇒⇒⇒ По силата на чл. 74, ал. 2, т. 2 от Закона за висшето образование студент, докторант или специализант се отстранява от висшето училище за определен срок при системно неизпълнение на задълженията си по учебния план или правилниците на висшето училище. Разпоредбата предвижда като допустима санкция в подобна хипотеза отстраняването на докторанта за определен срок, а не отчисляването му без право на защита. Последницата на чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО се изразява в отстраняване на докторанта за определен срок, след изтичането на който той може да продължи академичната дейност, респ. при наличие на последващи положителни предпоставки, да упражни правото си на защита. Приложението на нормата няма правопрекратяващ за докторанта ефект. Предвиденото в 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО временно отстраняване има характера на преустановителна принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 от ЗАНН, като съгласно императивната норма на чл. 23 от ЗАНН, случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ. С оглед обстоятелството, че мерките се изразяват в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и са свързани с ограничаването на права, уредбата им с подзаконов нормативен акт не се допуска<sup>15</sup>.

*Възстановителните принудителни административни мерки* се прилагат в случаите на нарушения, които са причинили вредоносни последици за някого. Предназначението на тези мерки е насочено към отстраняването (премахването) на реално настъпили увреждания чрез възстановяване по възможност на старото положение:

⇒⇒⇒ При аварии или други обстоятелства, застрашаващи обект с увреждане или разрушаване, собственикът на строежа е длъжен да отстрани причинените увреждания и да възстанови обекта, като уведоми общината (чл. 195, ал. 3 от Закона за устройството на територията).

<sup>14</sup> Решение № 1025 от 25.1.2017 г. по адм. д. № 14545 от 2015 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>15</sup> Решение № 1540 от 4.2.2014 г. по адм. д. № 10981 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.



➤ Отнемане от директора на Регионалната дирекция на вътрешните работи на правото на продължително пребиваване в Република България на чужденец, като е определен четиринадесетдневен срок за напускане територията на страната, поради факта, че са налице данни, доказващи категорично специфичната цел при сключването на брака с български гражданин – заобикаляне на режима за пребиваване в страната<sup>16</sup>.

➤ Решение на Комисията за защита на дискриминация за наличие на пряка дискриминация спрямо физическо лице и налагане на принудителна административна мярка възстановяване на предишното законосъобразно положение<sup>17</sup>.

➤ Председателят на Държавната агенция за закрила на детето извършва контрол чрез организиране на проверки за спазване правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, центрове за подкрепа за личностно развитие, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“, доставчици на социални услуги за деца и на юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето, и при установяване на нарушение дава задължителни предписания за отстраняването им лично или чрез оправомощено от него лице (чл. 17а, ал. 1, т. 14 от Закона за закрила на детето). „Задължително предписание по чл. 17а, т. 14 от ЗЗДт, в приложимата редакция, по правната си природа представлява вид принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания, под формата на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК, с който се разпорежда до адресата му да изпълни точно определено действие или действия, с цел да се отстрани допуснатото конкретно нарушение на закона. В този смисъл, задължителното предписание е възстановителна принудителна административна мярка, изисква винаги правонарушението вече да е извършено и от него да са причинени вреди, т. е. да е настъпил резултат, които основания са и предпоставки за издаването му, а целта на постановяването му е именно отстраняването на вредните последици, тъй като конкретната правна норма изисква при нарушаване на правата на детето, компетентният административен орган да дава задължителни предписания“<sup>18</sup>.

Примерите за всеки един вид се съдържат в нормата на чл. 72, ал. 1 от Закона за МВР:

Полицейските органи могат да задържат лице:

1. за което има данни, че е извършило престъпление;
2. което след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба;
3. което показва тежки психични отклонения и с поведението си нарушава обществения ред или излага живота си или живота на други лица на явна опасност;
4. при невъзможност да се установи самоличността му в случаите и по начините, посочени в чл. 70 от ЗМВР;
5. което се е отклонило от изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или от местата, където е било задържано като обвиняем в изпълнение на разпореждане на орган на съдебната власт;
6. обявено за издирване с цел задържане, както и по искане на друга държава във връзка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейска заповед за арест;
7. в други случаи, определени със закон.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 1 от ЗМВР е *превантивна*, тъй като целта ѝ е „чрез задържането да се предотврати възможността лицето да извърши престъпление, да продължи да извършва престъпление или да се укрие. Освен това тя се предприема с цел започване на разследване срещу вероятния

<sup>16</sup> Решение № 3664 от 12.4.2007 г. по адм. д. № 10263 от 2006 г. на ВАС, V отделение.

<sup>17</sup> Решение № 6426 от 21.6.2007 г. по адм. д. № 3233 от 2007 г. на ВАС, V отделение.

<sup>18</sup> Решение № 38 от 10.8.2009 г. по адм. д. № 1386 от 2009 г. на Административен съд – София–град.

извършител на престъпление, [...] да се попречи на уличения в извършването му или да се укрие или да извърши друго престъпление или да осуети наказателно преследване<sup>19</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 2 от ЗМВР е *преустановителна*. Тя има за задача за пресече действията на правонарушителя<sup>20</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 3 от ЗМВР е сложна по своята структура и е *преустановителна*. Нейното предназначение е да се прекратят действията на лицето, които създават заплахата за обществения ред или здравето (неговото или на трети лица). „Същата няма за цел да санкционира лицето, извършващо тези действия, а представлява временна, мигновена и ситуационна мярка, неутрализираща възникналата пречка“<sup>21</sup>.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 4 от ЗМВР е *превантивна*, тъй като тя има за цел да изясни доколко лицето е съпричастно или не към извършването на противоправно деяние (административно нарушение или престъпление).

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 5 от ЗМВР е сложна по структура и е *превантивна* и *преустановителна*, защото целта ѝ е да се предотврати извършването на друго престъпление, да се преустанови отклоняването от изтърпяването на наказанието и лицето да продължи да изпълнява мярка за неотклонение „задържане под стража“. Тя е също и *възстановителна*.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 6 от ЗМВР също е сложна по структура и е едновременно *превантивна* и *преустановителна*, като „законодателят не е имал предвид да е доказано по несъмнен начин извършването на престъпление“<sup>22</sup>. Тя е също и *възстановителна*.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 7 от ЗМВР е също едновременно с *превантивен* и *преустановителен характер*, защото „се предприема, за да предотвратят вредните последици от извършено престъпление или за да бъде осуетено прикриването на престъпление, както и за започване на разследване срещу евентуален извършител на престъпление. Законът има за цел с налагането на оспорената по делото ПАМ да се ограничи вредното влияние на евентуално извършено престъпление върху обществото, да се осуети прикриването на извършено престъпление, както и да бъдат създадени условия за безпрепятствено провеждане на полицейското разследване“<sup>23</sup>

## **6. Изисквания за законност на принудителните административни мерки**

6.1. Мерките се прилагат само в изрично и точно изброени в закон или указ (не и в друг нормативен акт) случаи.

6.2. Принудителните административни мерки трябва да бъдат прилагани само от точно посочените в правната норма административни органи или длъжностни лица.

6.3. Прилагат се изрично посочените в правната норма принудителни административни мерки

6.4. Принудителните административни мерки трябва да бъдат прилагани по начин и ред, предвидени в правната норма.

6.5. Законосъобразност по същество означава принудителните административни

<sup>19</sup> Решение № 1380 от 9.2.2016 г. по адм. д. № 829 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

<sup>20</sup> Виж в този смисъл мотивите към Решение № 58 от 3.01.2018 г. по адм. д. № 5134 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

<sup>21</sup> Решение № 71 от 6.2.2017 г. по адм. д. № 877 от 2016 г. на Административен съд – София–област, потвърдено от Решение № 1027 от 24.1.2019 г. по адм. д. № 5928 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

<sup>22</sup> Решение № 7676 от 22.5.2019 г. по адм. д. № 13980 от 2018 г. на ВАС, I отделение.

<sup>23</sup> Решение № 2686 от 14.12.2018 г. по адм. д. № 3023 от 2018 г. на Административен съд – Пловдив.

мерки, както всички индивидуални административни актове, трябва да са предприети в съответствие с материалноправните изисквания на регулиращите ги общи и специални норми.

6.6. Прилагането на принудителна административна мярка става с индивидуален административен акт, а за да бъде *материално законосъобразна*, е необходимо да са установени обстоятелствата, които подвеждат административната принуда към съответното правно основание<sup>24</sup>. Необходимо е съобразяване на акта по прилагане на принудителната административна мярка с хипотезата на правната норма, която предвижда предпоставките и обстоятелствата, при които той следва да бъде издаден. Тези предпоставки и обстоятелства очертават мотивировката за прилагане на мярката (субект, спрямо когото се прилага; факти, които трябва да са налице за прилагането ѝ; времетраенето ѝ; мястото, където се прилага; и др.). Отпадането на елементите от материалноправното съдържание, предвидени в нормата, води до отпадане на основанието за прилагане на мярката.

6.7. Целенасоченост по закона означава принудителните административни мерки да се предприемат винаги в съответствие с целта на закона.

## **7. Органи и длъжностни лица, които прилагат принудителни административни мерки**

7.1. В едни случаи административноправната норма възлага прилагането на принудителната административна мярка от *административен орган*. Органът и предпоставките, при наличието на които може да бъде приложена принудителна административна мярка по повод конкретни обществени отношения, са изрично посочени в съответния закон, регулиращ тези отношения<sup>25</sup>.

7.2. В други случаи прилагането на принудителните административни мерки е вменено на *длъжностно лице* по силата на изрично оправомощаване от правната норма:  $\Rightarrow$  При упражняване на контролната дейност от Инспектората за опазване на културното наследство инспекторите прилагат принудителни административни мерки за предотвратяване и преустановяване на нарушенията по този закон, както и за отстраняване на вредните последици от тях, като:

- а) дават писмени предписания за предотвратяване или преустановяване на нарушенията по този закон, както и за отстраняване на вредните последици от тях в определен срок;
- б) спират строителството, въвеждането в експлоатация и използването на обекти, инсталации, уреди и съоръжения;
- в) спират други дейности, които създават опасност или увреждат недвижимо и движимо културно-историческо наследство (чл. 192, ал. 1, т. 2 от Закона за културното наследство)

или при изрично оправомощаване от административен орган:

$\Rightarrow$  Комисията за финансов надзор, нейните органи и *оправомощени длъжностни лица* упражняват надзор чрез прилагане на принудителни административни мерки (чл. 1, ал. 3 от Закона за Комисията за финансов надзор).

7.3. Прилагането на принудителни административни мерки може да е поверено на специализирани органи в системата на държавната администрация като *инспекции, агенции, дирекции и др.*:

$\Rightarrow$  Директорите на държавни горски стопанства и директорите на държавни ловни стопанства съобразно териториалната си компетентност прилагат принудителни

<sup>24</sup> Решение № 14499 от 3.12.2014 г. по адм. д. № 6121 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>25</sup> Решение № 2098 от 13.2.2013 г. по адм. д. № 7475 от 2012 г. на ВАС, VII отделение.

административни мерки, издавайки задължителни предписания за мерки за опазване, поддържане и възстановяване на естествените находища на лечебни растения, както и за предотвратяване и/или отстраняване на нарушения и вредните последици от тях с определяне на срокове и отговорници за изпълнението им, като уведомяват за това съответната регионална инспекция по околната среда и водите (чл. 64г, ал. 3 от Закона за лечебните растения).

7.4. Прилагането на принудителни административни мерки може да е поверено извън изпълнителната власт – на *органи на съдебната власт или на органи на местното самоуправление*:

⇒ Документите за задгранично пътуване на чужденец могат да бъдат временно отнети от съответните органи на съдебната власт, когато има образувано наказателно производство за извършено престъпление от общ характер (чл. 31, ал. 1, т. 1 от Закона за чужденците в Република България).

⇒ Общинските органи в рамките на своята компетентност да осъществяват контрол и управление на дейностите, свързани с осигуряване чистотата на въздуха на тяхната територия могат да ограничават или да спират производствени и други дейности в случаите, когато:

1. видът и степента на замърсяването на атмосферния въздух от източника увеличават значително риска за човешкото здраве и за околната среда;
2. не се изпълняват предписанията при проверка на източниците на замърсяване;
3. не се спазват мерките от програмата за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми (чл. 28, ал. 1 от Закона за чистотата на атмосферния въздух).

## 8. Акт, с който се прилагат принудителни административни мерки

*Индивидуалният административен акт* има конкретен адресат, посочен поименно, с най-конкретно съдържание (разрешение, забрана, възлагане на задължение) и еднократно правно действие. Принудителната административна мярка се прилага чрез индивидуален административен акт (заповед на едноличен орган или решение на колегиален орган).

## 9. Съдържание на принудата на принудителните административни мерки

Съдържанието на принудителната административна мярка се определя в зависимост от целите и назначението ѝ, както и от търсените резултати от нейното прилагане. Според съдържанието на принудата принудителните административни мерки са:

9.1. *Мерки за превенция* – като съдържание могат да се изразят в предупреждение, съставяне на протоколи, уведомяване на лицата и други действия, които по своята цел са насочени лицето да се въздържа от извършването на определено поведение:

⇒ Полицейските органи предупреждават устно или писмено лицето, за което има достатъчно данни и се предполага, че ще извърши престъпление или нарушение на обществения ред. За писменото предупреждение се съставя протокол, с който лицето се предупреждава за отговорността, която се предвижда при извършване на съответното престъпление или нарушение на обществения ред (чл. 65, ал. 1 и ал. 2 от Закона за МВР).

9.2. *Мерки за възбрана* – забранява се извършването на определено действие:

⇒ Забрана за напускане на Република България се налага на чужденец, който е осъден с влязла в сила присъда и не е изтърпял наложеното наказание лишаване от свобода. (чл. 43, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България).

9.3. *Мерки за непосредствена принуда* – пряко принуждаване на извършителя да

спре вредоносното деяние:

⇒⇒⇒ Контролните органи на инспекцията по труда отстраняват от работа работници и служители, които не са запознати с правилата за здравословни и безопасни условия на труд или не притежават необходимата правоспособност, както и работници и служители, ненавършили 18 години, за които е отнето разрешението за приемане на работа (чл. 404, ал. 1, т. 5 от Кодекса на труда).

9.4. *Мерки за спиране на дейност*, с която се създават условия за нарушаване на правни норми:

⇒⇒⇒ При установяване на нарушения на Валутния закон и на нормативните актове по прилагането му министърът на финансите прилага принудителна административна мярка запечатване на търговския обект на лицата, които не са банки (чл. 17 от Валутния закон).

9.5. *Мерки за спиране на машини, съоръжения и инсталации* и други технически средства за предотвратяване извършването на нарушение или настъпването на вредоносни последици:

⇒⇒⇒ За предотвратяване и преустановяване на нарушения Главният инспекторат към Министерския съвет може да спира изграждането и въвеждането в експлоатация на обекти и съоръжения на транспортната, енергийната, съобщителната и складовата система и на други обекти в случаите, когато не са спазени предвидените в нормативен акт специални изисквания на отбраната (чл. 335, ал. 1, т. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България).

Този вид мерки имат широко приложение в областта на пожарната и аварийната безопасност, енергетиката, експлоатацията на моторни превозни средства, екологията и др.

9.6. *Мерки за ограничаване ползването на документи, вещи и ценности* се прилагат в случаите, когато правонарушението се извършва с тяхна помощ или пък в резултат на ограничаване ползването на документите, вещите или ценностите нарушението не може да бъде извършено:

⇒⇒⇒ За осигуряване на безопасността на движението по пътищата и за преустановяване на административните нарушения се прилагат следните принудителни административни мерки:

3. задържане на отговорно пазене, до установяване на собствеността, на регистрирано или подлежащо на регистриране пътно превозно средство, на което идентификационният номер на рамата (шасито), поставен от производителя, липсва поради заличаване или отстраняване или е променен;

4. изземване на свидетелството за управление на лице, което не е изпълнило задължението си в качеството на водач, на когото са отнети всички контролни точки, да върне свидетелството за управление в съответната служба на Министерството на вътрешните работи (чл. 171, т. 3 и т. 4 от Закона за движение по пътищата).

9.7 *Мерки за предотвратяване и възстановяване на вредните последици от административни нарушения* – формулирани са като даване на задължителни предписания и указания, с които се предписва определен модел на поведение, който трябва да следва, за да се предотврати настъпването или да се възстановят вредите от неправомерното поведение:

⇒⇒⇒ Съветът за електронни медии може да издава задължителни указания на доставчиците на медийни услуги за спазване изискванията към дейността на доставчиците на медийни услуги (чл. 32, ал. 1, т. 12 от Закона за радиото и телевизията).

⇒⇒⇒ При изкореняване производителят е длъжен да отстрани напълно всички надземни части на лозовите насаждения, корените им, както и да почисти площта от всички растителни остатъци. В случай на неизпълнение на тези изисквания териториалното звено на Изпълнителната агенция

по лозата и виното към министъра на земеделието, храните и горите издава задължително предписание и определя срок за изпълнението му (чл. 19, ал. 4 от Закона за виното и спиртните напитки).

#### IV. Библиография

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част*. 5-то доп. изд. София: Сиби, 2010.

Лазаров, К. *Принудителни административни мерки*. София: Наука и изкуство, 1981.

Стайков, И. Видове принудителни административни мерки по чл. 404, ал. 1 от Кодекса на труда. В: *Труд и право*, 2022 (5).

#### **Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:**

- Какво представляват принудителните административни мерки, къде са уредени и какви разновидности са?
- Каква е правната същност на административната принуда?
- Кои са характеристиките на административната принуда?
- Кои са видовете административна принуда?
- Какво е определението и кои са основните белези на принудителната административна мярка? Кои са видовете принудителни административни мерки?
- Каква е разликата между принудителната административна мярка и административното наказание или мерките за административнопроцесуална принуда?
- Какви са изискванията за законности на принудителните административни мерки?
- Кои органи прилагат принудителните административни мерки и с какъв вид юридически акт?
- Какви са по съдържанието си принудителните административни мерки?