



СТАТИИ / ARTICLES

DOI: 10.54664/UEAJ6533

ЗА ПРИНЦИПА НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА /СЪРАЗМЕРНОСТТА/
В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО*

Цветан Сивков

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE LAW

Tsvetan Sivkov

Abstract: *This article examines the principle of proportionality as one of the fundamental legal principles that is particularly important in administrative law. It traces how this principle came into being and briefly describes the development in its application. The paper also specifies that two concepts are used in the Bulgarian Administrative Procedure Code – proportionality and reasonableness, and that it is difficult and rare to find a difference in scholarly literature and in case law. Furthermore, it considers the achievements of the theory and practice of European courts in applying the principle so far, its elements and manifestations.*

Keywords: *principle; proportionality; reasonableness; administrative law; development; administrative authority; punishment; power of delegation.*

Принципът на пропорционалността е един от основополагащите правни принципи. Той има своето място в конституционната и законовата уредба на всички демократични държави. Пропорционалността е определяща при формирането и упражняването на правомощията на държавните органи от различен вид и ранг, а също и при вземането на управленски решения в различни житейски и юридически ситуации. Особено е значението в

административното право, защото то има съществено значение при организиращата роля на изпълнителната власт спрямо обществото и спрямо другите две власти.

От общофилософска гледна точка това е изискване, необходимост от съпоставимост при получаване или предоставяне на някакво въздействие или взаимоотношения. Пропорционалността представлява „... съразмерност, съразмерна зависимост между две величини,

* Тези две понятия се използват на основата на английския термин *proportionality* и немския *Verhältnismässigkeit*. В настоящата статия те ще бъдат използвани като синоними, поне в повечето случаи. В литературата може да се срещне и друго виждане – че съразмерността е една от модификациите на принципа на пропорционалността.

при която изменението на едната предизвиква съответно изменение на другата, правилно съотношение.¹ В областта на правото това представлява обоснованост, съответствие и адекватност на ограниченията, които държавата е установила при ограничаването до необходимата степен на правата на човека. Развитието на обществените отношения, тяхното усложняване води до необходимост от развитие на нормативната уредба, за да може тя да отговори на това развитие и по-специално на административното право и процес².

Той се заражда като обособени и определено принципно правно положение в административното право на Прусия през 19-ти век. Тогава административното право е преди всичко полицейско право.³ Постепенно пруската съдебна практика развива тезата, че полицейските и другите държавни институции трябва да използват принуда, само когато това е предвидено в закона и за целите, които са предвидени в закона⁴. Сега в литературата, предимно немскоезичната, под влияние на английската и американската доктрина се говори за **тест на пропорционалност**⁵. Това означава не само съответствие на целта на ограничението с използваните средства, но и преценка и съпоставка с накрънените или просто засег-

нати публични и частни интереси⁶. Такъв тест на пропорционалност се появява за пръв път в Европа като понятие, като обяснение и правна конструкция в едно решение на ЕСПЧ от 1976 г. /Handyside v. United Kingdom – 3, р. 184/ Ако той възниква като мяра за прилагане на репресия и наказания, то в следващите години се развива и намира своята сегашна същност – преценката на стеснения, лишения или ограничения и незасягане повече от необходимото на личната свобода и спокойствие, повече от минимално необходимото за защита на обществото и за постигане на целите на държавата.

В литературата се смята, че с този принцип, който идва от пруското право започва конституционализацията на административното право.⁷ По-нататък авторите използват сполучливото сравнение, че един път излязъл на свобода, той обхваща цялото административно право, а чрез ЕКПЧ и практиката на европейските съдилища се разпространява в европейските правни системи⁸. Изразявам съгласие с тезата, че „Определящо при тълкуването и прилагането..., е самият принцип, а не начинът, по който той е уреден нормативно“⁹. Това е важно, защото не може да се търси винаги конкретен нормативен текст, а е необходимо да се вниква в същността на принципа и

¹ Милев, Ал., Й. Братков, Б. Николов. Речник на чуждите думи в българския език. С.: Наука и изкуство, 1970, с. 593.

² Зетова, М. Възникване и развитие на извънредните средства за преразглеждане на административни актове и влезли в сила съдебни решения по административни дела, De Jure, 2022, № 1.

³ Ledfort K.F. Formalizing the Rule of Law in Prusia: The Supreme Administrative Law Court, 1876–1914//Central European History, 2004, Vol 37, № 2 P. 203–224 Тезата, че този принцип е формулиран основно и начално за нуждите на полицейското право се застъпва и от Панайотова, Ем. В Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018, с.130

⁴ Коен-Елия М., Порат И. Американският метод взвешивания интересов и немецкият тест на пропорционалност: историческите корни//Сравнително конституционно обозрение, 2011, № 3 (82), с. 64–67 На този принцип, формулиран и отстояван от немските съдилища, се слага край с идването на власт на нацисткия режим.

⁵ Бажанов, А. А. Обоснование принципа сорезмерности в практике Федерального конституционного суда Германии (1950–1960), Вестник университета имени Кутафина (МГЮА), № 5, 2018.

⁶ Подробен анализ на тази идея и на тенденциите, свързани с нея- вж. по-подробно в Lerche P. Ubermass und Verfassungsrecht: Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grungsatze der Verheltnismassigkeit und der Erforderlichkeit. Goldbach, 1999. S. 20, а също и Тодоров, Ив. Съотношението между европейското административно право с българското административно право след влизането в сила на Лисабонския договор. С.: Сиела, 2010, с. 90 и сл.

⁷ Богданди, А., фон Хубер П. Государство, государственное управление и административное право в Германии, Дайджест Публичного право, 2014. 1. /3/с. 46.111.

⁸ Пак там, с. 65.

⁹ Чакърова, Из. Димитрова. Разумният срок в административния процес., Велико Търново: „Фабер“, 2017, с.15.

неговата същност и точен разум, които се откриват в отделни думи, в отделни институти на правото или по-общо законодателни решения¹⁰. Независимо от факта, че за понятието „принцип“ няма единно становище, може да се каже, че това са изразени чрез правото изходни (основни) нормативно ръководни начала¹¹.

В литературата е развита и тезата, че пропорционалността преминава от административното в конституционното право, защото съдът прави контрол за пропорционалност и на актове на парламента в един по-късен период от човешката история, когато правата на човека излизат на преден план¹².

Този принцип намира своето място в конкретни правни разпоредби, ако изобщо може да наречем принципите, съдържащи се в началото на нормативните актове конкретни. Често пъти има какво да се желае от формулирането им, когато съдържат принципи. АПК не е най-добрият пример за формулиране на принципи чрез нормативни разпоредби.

Използват се две понятия – пропорционалност и съразмерност. Трудно и рядко се открива разлика в литературата и в съдебната практика. Това идва предимно от езиковите особености на правните системи, от които идва този принцип. Със сигурност става дума за едно и също нещо, за един и същ принцип. В твърдени ситуации и при обяснението на еднородни правни явления може да се приеме, че това е един и същи принцип и неговото спазване и прилагане са еднакви при различни ситуации.

Пропорционалността означава отчитане на различни фактори с различно значение при балансирането на интереси. Колкото повече фактори се отчитат, толкова по-справедливи са различните решения. Справедливостта стои в основата на пропорционалността, защото самата пропорционалност изисква съотна-

сяне на интереси и съотношенията между тях. Трудността е в това, че интересите не могат да се измерват, няма конкретни измерители с обективни показатели. За това в теорията се въвежда идеята за относителното тегло, за възможността да се конкурират интереси¹³. От гледна точка на човека, чието поведение подлежи на въздействие от страна на държавата този принцип защитава негови права и интереси и предпазване от неоправдано или неоснователно ограничаване и/или засягане. От другата гледна точка – на държавата като законодателство, като индивидуални разпореджания и като съдебна практика той представлява критерий за ограничаване на държавната намеса в неговия правен и фактически мир. Може да се търси връзка и с други принципи, защото едни принцип не може да съществува само по себе си. Някъде връзката е трудно откриваема или трудна за обосноваване, но тя винаги съществува. Пример за това е служебното начало. То, освен всичко друго дава възможност за гарантирано съдействие и самостоятелност при извършването на редица действия от страна на държавните органи.¹⁴ Съществуват и правни институти, чието гаранционно значение не може да се прояви без връзка и съответствие с принципите на правото. Такъв е случаят с отвода, който е предвиден в редица закони¹⁵.

В следващите редове ще представя на основата на досегашните достижения на теорията и практиката на европейските съдилища елементите на този принцип и неговите проявления. Това в същност са ориентирите, които биха давали основа за преценка при прилагане на правни ограничения и тяхното съответствие с принципа на пропорционалността.

Преди всичко трябва да се подчертае, че конституционният принцип за защита на правото на човешко достойнство не може да бъде подведен под правилата на съразмерността.

¹⁰ По-подробно в: **Янкулова, Св.** Служебното начало в административния процес – Съвременно право, 2007, №3.

¹¹ **Алексеев, С. С.** Общая теория право. Т. 1, М.: Наука, 1981, с.186.

¹² Вж. по-подробно Димитрова, М., Принципът на пропорционалност при съдебния контрол на ограниченията на основните права във Великобритания, Съвременно право, 2023, № 2.

¹³ Вж. по-подробно Alexy R. Theory of Constitutional Rigts. Oxfvord, 2002, с. 87.

¹⁴ **Янкулова, Св.** Служебното начало в административния процес, Съвременно право, 2007, № 2.

¹⁵ Вж. по-подробно **Велчева, Ив.** Отводът на решаващия орган в административния процес, De Jure, 2022, № 1, том 24.

Човешкото достойнство стои извън преценка и критерии за пропорционалност, то не може да бъде сравнявано с други категории. Това е категорично установено от немската правна теория и практиката на германския конституционен съд¹⁶. Извън това всяко едно действие, всяко едно ограничение трябва да съответства на легитимна и обоснована цел и да бъдат използвани разумни ограничения, които съответстват на ограничителните правни норми¹⁷. С възникването, развитието и прилагането на този принцип се отговаря на стремежа за решаване на конфликта, който неминуемо възниква между ограничаването на права и интереси, от една страна и необходимостта от навлизане/намеса на държавата и прилагането от нея на такива средства и способности, които водят до стеснена намеса в правния и фактическия мир на гражданите. Той определя баланса на тези противоречащи си позиции.

Прилагането на принципа на пропорционалността води до намирането на оптимален баланс между различни интереси и взаимоотношения между различни субекти на правото. Балансирането означава да се определи тежестта и значението на всеки един факт и от там да се тръгне към преценка на защитения и накърнения интерес. Това означава преценка и на фактическото положение и на неговите ценностни характеристики¹⁸.

Поради това в теорията е направен опит за типологизиране на тези отношения. При прилагането на пропорционалността се говори за хоризонтални, вертикални и диагонални отношения¹⁹. Като хоризонтални се определят отношенията и по-точно съотношението между мерки и контрамерки. Вертикални са отношенията между глобалния публичен интерес и националния. Като диагонални са разглеждани отношенията между националния интерес, който олицетворява националния интерес в името на общото благо и съществуващите индивидуални интереси. Това балансиране става чрез последователно изпълнение на изисквания, които се основават на оценка на различ-

ни обстоятелства и практически съотношения между различни факти. При него има ограничаване на правата на отделното лице в съответствие с необходимостта от постигане, защита, укрепване на публични цели, на публичен или обществен интерес, което води до създаване на по-добри условия за развитие и балансиране на различните интереси на социалните общности.

Според мен може да се постави още една характеристика тук. И тя се състои в това дали изобщо е необходимо някакво ограничаване и дали поставените цели не могат да се изпълнят по друг начин, без упражняване на стеснения или лишения. Този въпрос се опитах да поставя в предходни мои виждания, които са отразени в различни статии.

Друг критерий, който има отношение към прилагането и осъзнаването на принципа на пропорционалността е съответствието между ограничаването на правата и обществено необходимите и публично възприети цели за защита на основни обществени интереси. Общественият интерес може да бъде описван по различни начини и е намерил и намира отражение в правната теория и практика. Най-общо с случая може да определим, че той е в това да се осигури спокойствие и ненакърнимост на съществуването на обществото, неговото нормално развитие и балансирано състояние. Безспорно е, че това може да развива като различни тези, като различни направления, но по съществуващото става дума за нормалното функциониране на обществото или големи обществени системи. Ограничаването на права може да има само такава цел – защита и гарантиране на обществения интерес, създаване на условия за неговото устойчиво функциониране в съществуващите към даден момент икономически, политически и социални реалности.

Всяко едно нарушаване на този баланс води до накърняване и на обществения и на личния интерес. На обществения, защото обществото понася негативите на неоправдани-

¹⁶ Stern K, Zur Entstehung und Ableitung des Obermaffiverbots// Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. München, 1993. S. 165.

¹⁷ Пак там, с. 165 и сл.

¹⁸ Alexy, R.A., Theory of Constitutional Rights, Oxford, 2002, с. 87.

¹⁹ Петерс, А. Принцип пропорциональности как глобалны конституционный принцип, Дайджест публичного право, 2018, №7, с. 117.

те ограничения за отделната личност. Това неоправдано ограничаване на права на отделната личност влияе и отрицателно върху нея. Тя понася ограничения, които или не са необходими или са прекомерни и това се отразява както на нейното персонално развитие, така и на нейното положение в обществото, в средата, в която съществува.

Този принцип на баланс между обществен интерес и ограничаването на лични права има и своето развитие, защото той не може да остане само в сферата на теорията. Развитието е в смисъл, че това съотношение предполага активна роля на държавата. Тя трябва да осигури на човешката личност свобода и индивидуалност като висши ценности.²⁰ С това се предопределя и цялостната концепция за съразмерността на като основа на публичния правен ред на Германия.

Принципът на пропорционалността влияе и върху избора на съответстващи санкции по отношение на противоправната дейност на лицата. Това е един от начините за разграничаване на различните видове отговорност, особено що се отнася до наказателната и административнонаказателната отговорност. Пропорционалността, наред с характера на засегнатите обществени отношения е в основата на критериите за тяхното разграничаване и след това – прилагане. Този принцип не дава възможност за прилагане на разширителното тълкуване при нормите, които имат в своето съдържание ограничаване на права. Чрез него се защитават правата и свободите на лицата и се определя необходимата и достатъчна степен на тяхното ограничаване.

Приложението на този принцип не може да остави без изследване и още един важен въпрос. Това са настъпилите /реални или възможни/ противоправни резултати. Има значение дали нарушението или неправомерното поведение е довело само до формално неспазване на изискване или има реален вредоносен

резултат, който подлежи на преценка и евентуално - на възстановяване или обезщетяване. Реалният вредоносен резултат води до възникване на негативни последици, които подлежат на оценка и влияят върху мястото, където се пресичат всички точки на анализа на обстоятелствата, законовите норми, съдебната практика, за да се говори за спазване и прилагане на този принцип. В същност това е постигане на баланс между различните интереси, които имат лицата и държавните органи.

Принципът на пропорционалността е формулиран в редица нормативни актове. Пример за това е чл.6 от АПК, където наименованието на разпоредбата е „съразмерност“. Тук е разгледан като „основен критерий за начина, по който се преследва целта на закона, когато с издаването или изпълнението на АА се засягат права, свободи или законни интереси или се създават задължения“²¹. В същност това е норма-принцип и тя има по-всеобхватно значение в сравнение с нормите, които съдържат конкретни властнически разпореждания и са просто правила, които подлежат на спазване.²² И тази норма, подобно на другите от същия вид имат характер на философски и оценъчни категории, които съдържат в себе си определена ценностна характеристика, която намира своето приложение в конкретните правни норми или тяхното тълкуване или прилагане. Тук трябва да се търси „най-малко утежняващото адресата решение, защото то ще трябва да отговаря и на изискването да е най-общественополезно и най-икономично“²³.

Независимо от положените усилия това не винаги е възможно, а и там, където е възможно редица обстоятелства могат да препятстват. Съвсем друг е въпросът дали това е най-добрият начин за формулиране на този принцип. В това отношение според мен има какво да се желае. В ал.1 се говори за разумен начин, добросъвестност и справедливост. Това едва ли са синоними на съразмерност. Може

²⁰ Вж. по-подробно разсъжденията в Pieroth B., Schlink B., Grungrichte. Staatsrecht II. 9Auffl. Heidelberg, 1993. S. 91. Тук авторите правят много подробен анализ на съответните решения на Конституционния съд на Германия в тази материя.

²¹ Панайотова, Ем., Цит. съч., с. 132. С тези думи авторката точно описва съдържанието на спомената разпоредба.

²² Вж. по-подробно Dworkin R., Taking Rights Seriously. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978. P. 26.

²³ Панайотова, Ем. Пак там, с. 133.

те да отразяват елементи на съразмерността, да предполагат съразмерност, но не са съразмерност²⁴. При определени условия те могат да се разглеждат като самостоятелни принципи или принципи със самостоятелно значение за административния процес. И това е естествено – и разумният начин, и добросъвестността и справедливостта имат своето самостоятелно и независимо място при прилагането на материалноправните и процесуалноправните норми. При последващо сериозно редактиране на АПК може да се мисли в тази насока.

Заслужават внимание и другите 2 алинеи на чл. 6 – ал. 2 и ал. 3. И в двата случая в центъра на разпоредбите са правата и интересите на гражданите, макар и по различен начин. В ал.2 се набляга на това да няма засягане на интереси в по-голяма степен от необходимото за целта на административния акт. Следващата ал. 3 търси задължението да се намери прилагането на мерки, които са по-благоприятни за гражданите и организациите и в същото време се постига целта на закона. В ал. 2 се установява изискването за незасягане на интереси в по-голяма степен от необходимото, а в ал. 3 – да се прилагат по-благоприятни мерки. Тук подлежи на анализ различната формулировка по отношение на постигането на целта. В ал. 2 това е целта, формулирана в акта, а в ал. 3 – постигане на целта на закона. Необходимо е да се отчете, че това са принцип на кодекс, който включва различни производства – досъдебни и съдебни, а също искиви, редовни и извънредни. Като че ли формулировките са насочени преди всичко към производствата, които не са пред съд. В този смисъл също може да се търси усъвършенстване. Съдебната практика не е еднозначна. Понякога се дава приоритет на едни разпоредби, друг път – на други.²⁵

Подобни разсъждения могат да се изразят и по повод ал.4. В нея е предвидено, че трябва да се избере тази възможност, която е осъществима най-икономично. Тук също

според мен има изразяване на един напълно приемлив и оправдан като самостоятелен принцип – принципът на икономичност. Тук като че ли се има предвид конкретно необходимостта от спестяване на средства и ресурси, но като обща постановка. Защо това не е елемент от процесуалната икономия или по-точно е да се каже обратното защото принципът, формулиран самостоятелно като основен не е икономичността, а процесуалната икономия е конкретно приложение в определени чисто процесуални аспекти.

Със сигурност процесуалната икономия води до икономии, т.е. тя води до икономически изгоди (ползи, предимства, възможности) за държавата. Също така въпроси поставя и ал.4 в следващата си част – най-благоприятната за държавата и обществото възможност (при отчитане на правилата в предходните три алинеи). Това също поставя въпроси – хем се отчитат правилата на ал.1-3, хем трябва възможността да е най-благоприятна и за държавата и за обществото. Дали винаги има такова съвпадение не бих могъл да отговоря само положително. По-скоро е верен обратният отговор – интересите на държавата и обществото често са различни или се разминават. Приемаме, че за целите на тази статия те са близки или са синоними, защото държавата е единственият общ измерител и представител на обществото. Но един по-детайлен анализ, с примери и тяхното обсъждане и анализиране, би довел до съвсем различни изводи. Трябва да се отбележи, че в чл.6,ал.4 на АПК се имат предвид интересите на държавата, общественият интерес, а не частни интереси²⁶. Това е важно да се отбележи, защото държавният и общественият интерес стоят най-високо, те са формирани от интересите на големи социални групи, каквито не могат да се отчетат при частния интерес. Тази формулировка може и да се разглежда като непълна, защото в някои случаи трябва да се отчетат и други фактори – бързина, на която трябва да се отдаде дъл-

²⁴ Вж. по-подробно Хрусанов, Д., Основни ли са „основните“ принципи на АПК. – Административно правосъдие, 2008, № 2

²⁵ По Панайотова, Ем. Цит. съч.

²⁶ В този смисъл Решение №1677 по адм. дело №761/2013 г. Тук съдът правилно изследва дали е избрана най-икономичната възможност, а също така не се засягат постройки. Така че преценката за опазването на общия (публичен, държавен, обществен) интерес е критерият за пропорционалност и съчетаване с частните интереси на конкретен правен субект.

жимото, а в някои случаи и приоритет.²⁷ Ако не се съобрази конкретния случай с бързината може да се породят ефекти, които водят до атрофиране на прилагането на принципа на пропорционалността.

Необходимо е да се помисли дали да не се формулират самостоятелни принципи на обществената полезност, на икономичността и на процесуалната икономия. Сега това не е направено по най-добрия начин. Процесуалната икономия е съвместена с бързината, а това според мен са различни неща, те имат близка, но по същество различна същност. Процесуалната икономия има само и предимно процесуално значение, но разбира се има и икономически измерители. Обществена полезност не е само икономическа характеристика. Тя има доста по-широк смисъл и той не се измерва само с икономически стойности. Би било добре да се формулират като самостоятелни принципи. Самостоятелното формулиране би спомогнало за тяхното осмисляне и прилагане.

При всеки административен акт или действие държавния орган е длъжен да намери такъв баланс на интереси, който да гарантира справедливост и отчитане правата и интересите на всички участници в административния процес, най-вече на страните в него. Съразмерността предполага съответствие, необходимост от предприемане на премерени действия, които отчитат всички обстоятелства по конкретния случай. Необходимост означава, че по най-щадящия начин се прилагат ограничения, стеснения. Съответствие е достигането на такива общественоползни цели, които са по-големи от вредите, които са причинени на конкретното лице.

Тук идва следващият въпрос. Той е за съответствието на принципа на съразмерност-

та с принципа на правната определеност. На въпроса дали пропорционалността може да има отношение към нормотворческата компетентност на изпълнителните органи като че ли еднозначният отговор е отрицателен²⁸. Друг е проблемът за съдържанието на нормативните актове и за тяхната стабилност. Но все пак това е до голяма степен извън общия и основен въпрос в случая за конкретно ограничаване на права или засягане на интереси по начин и със средства, които не са пропорционални на целта. Това е отделен случай на правна определеност. Има още много други проявления. Правната определеност е също така свързана и с правната сигурност. Те предполагат устойчивост на нормите и на тяхното еднотипно прилагане.

С други думи идва моментът, в който трябва да намерим баланса и/или отношението между съразмерност и оперативна самостоятелност. По начало тя е извън контрола на съдилищата, но в много случаи съдът не може да остане безучастен и да не постави на своето внимание този въпрос. Оперативната самостоятелност не може да е безгранична или неограничена. Тя има своите рамки и те са в рамките на целите на закона²⁹. Няколко решения може да са целесъобразни, но тази целесъобразност подлежи на ограничаване. И това подлежи на съдебна преценка³⁰. Устойчиво е мнението в теорията и в съдебната практика, че съдът може да преценява дали едно решение е взето при условията на оперативна самостоятелност, но той не може да навлиза в нея. Преценката е за спазването на чл.6. Неговото нарушаване представлява нарушаване на изискването за спазване на целта на закона³¹. И ако от тази гледна точка въпросът е разгледат сравнително изчерпателно, то може да се представи и още един въпрос.

²⁷ Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 136.

²⁸ Вж. по-подробно: Пехливанов, К. Правен статус на агенциите съгласно Закона администрацията и специалните нормативни актове, *De Jure*, 2012, № 1, а също и Николова, Р. Необходим е напълно нов устройствен закон за БНТ, *De Jure*, 2022, № 1.

²⁹ Постановление №4/1976 г. на Пленума на ВС на НРБ.

³⁰ Милчева, К., Съдебният надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията. – В сб. доклади 100 год. ВАС, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2014г. Тук авторката цитира и анализира съдебна практика по този въпрос. Този въпрос стои на вниманието на административноправната теория от десетилетия.

³¹ В цитираното произведение на Панайотова, Ем. този въпрос е разгледан подробно – теория, съдебна практика и актове на КС.

Сериозното навлизане в материята на пропорционалността от съда води до друга опасност. Тя е в разширяване на пределите на съдийската свободна и самостоятелна преценка, на съдийското усмотрение. Това означава, че се завишава стойността на съдебната преценка, на вътрешното убеждение, на влиянието върху него на различни обстоятелства и да се излезе от прилагането на закона. А излизането от прилагането на закона може да се разгледа като негово заместване. Или казано с други думи вместо съдът да прилага закона е възможно той да го замени със своите съдебни актове. Това е недопустимо, защото съдът не прави, не приема и не „пише“ законите, а преценява тяхното прилагане и спазване (в ограничени случаи и съответствие с конституцията). Законът не може да бъде заместен, той определя възможностите и рамките на пропорционалността и пределите (възможностите) на съобразяването с нея. При търсенето и прилагането на пропорционалността такава опасност може да възникне. В едно свое решение ВАС правилно стига до извода, че принудителните административни мерки (ПАМ) не могат да се прилагат при условията на оперативна самостоятелност или при условията на алтернативност³². Това не може да означава прилагането на чл. 6, ал. 4 от АПК – при две или повече възможности и с оглед ал. 1, ал. 2 и ал. 3 да избере тази, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за обществото и държавата. Ограниченията, в този случай – ПАМ се прилагат заедно при осъществяване на състава на административното нарушение³³. По тези причини не може да се приеме, че пропорционалността е израз на предвидена в закона оперативна самостоятелност. Тя следва от прилагането на точно определени норми, приети от законодателя в израз на обществена необходимост. Тази обществена необходимост налага негативна реакция на обществото спрямо съществуващо, бъдещо или вече изразено неправомерно поведение.

Прилагането на принципа на пропорционалност не може да бъде за сметка на разделението на властите. Сигурно трябва да

се търси и още едно сечение на този въпрос – дали принципът на пропорционалност няма да влезе в колизия със защитата на права или нравствени императиви. За това ограниченията на права и свободи трябва да се съобразяват не само със законността, но и със социални реалности. Това може да придаде особен вид легитимност на всяко едно ограничение и да обоснове неговата необходимост.

Може да се изрази съгласие с тази теза – че тук съразмерността и оперативната самостоятелност са във връзка и тази връзка минава през целта на закона. Тя е законово установено изискване за законосъобразност на административните актове. Целта на закона е изпълнена в съдържанието и смисъла, които влага в него законодателя, а тя трябва да съдържа при всички случаи принципа на пропорционалността. За мен, обаче, трябва да се разсъждава и в друга посока, която поставя на преден план тълкуването на нормата или приложимите норми в духа на принципа. Чрез тълкуване ще се изясни разумът на закона, т.е. принципите, от които може да се изхожда при прилагането на някакво ограничение на правата и интересите на засегнатото лице. Съдилищата в своята практика не могат да ограничат оперативната самостоятелност, защото те не могат да ограничават правомощия. Те могат да преценяват как това съответства на целта на закона и дали тя като условие за законосъобразност не е накърнена. Всичко това изважда на преден план значението на мотивите при приемането на административния акт.

Те не трябва да съдържат просто фактическите и правни основания за смисъла и съдържанието му, а както правилно се посочва в теорията и практиката – трябва да съдържат обсъждане на всички възможни варианти на действие и обосноваване на избория³⁴. Само така може да се прецени какви са възможностите за избор, дали е обмисляно прилагането на принципа на пропорционалността и доколко решението е съобразено с него.

Може да се постави още едни въпрос. Това ще направим тук без изобщо да има претенции за изчерпателност. Съразмерността е

³² Решение на ВАС № 747 по дело №8135/2017 г.

³³ Пак там.

³⁴ Панайотова, Ем. Цит.съч., с. 135–136, а също и Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове, София: Сиела, 1998, с. 37 и сл.

свързана основно с принудата и с ограничаването на права, в най-широкия смисъл на тези понятия, а не само на търсенето на административнонаказателна отговорност. Смисълът е в прилагането на по-малко и на най-необходимите ограничения при зачитане на човешкото достойнство и човешките свободи. В същото време принципът на пропорционалността е важен и трябва да бъде съблюдаван при определянето на наказанията и изобщо при формирането на санкционната политика.

Определянето на наказанията трябва да изхожда не само от стремежа за най-малките възможни, но необходими ограничения, а зависи и от необходимостта наказанието да съответства на нарушението, за да изпълни то своите цели. В българското административнонаказателно право са изпълнени „и намират практическо приложение установените за българското и европейското правно пространство принципи, които, от своя страна, определят България като демократична държава“³⁵. Те се съдържат в различни разпоредби на ЗАНН и на други закони и подлежат на развитие и осмисляне от законодателя, за да се постигне по-добър резултат при правоприлагането³⁶. Необходимо е да се подчертае, че съразмерността на наказанието в резултат на реализиране на наказателна или административнонаказателна отговорност е ограничен (частен) случай на прилагането на принципа на пропорционалността. Той се отнася до възможността държавата да реализира отговорността на извършителя при спазване на правилата и принципите на съразмерността за постигане на целите на наказанието. Това означава, че при него трябва да се търси такова реализира-

не на отговорност, което от една страна води до изпълнение на неговите цели, а от друга - не бива да предизвиква прилагането на такива ограничения, които са извън необходимите и допустимите.

Важно е да се подчертае, че трябва да има начини за диференциация при различните видове санкционирано поведение, да се отговори на усложнена неправомерна дейност, т.е. има специфика при санкционирането³⁷. Може да се каже, че съразмерността при определянето на санкциите е разновидност, специфично проявление на този общ принцип. Освен това състоянието на наказаност не може да продължава вечно и да има елемент на „вечност“³⁸. Даже за престъпленията е предвидена възможност за реабилитация и това трябва да е валидно и за нарушенията по ЗАНН и другите административни закони. Тази т.н. „вечност“ не води до изпълнение на основната идея за израз на негативното отношение на държавата и на обществото. Тя води до ограничаване на едни вид активност, която е свързана с упражняване на възможности – професия, положение в обществото и др. „Вечност“ и съразмерност не могат да съществуват едновременно.

Развитието и разширяването на системата от наказания влияе добре върху преценката и отговора на неправомерното поведение. Тя дава възможност за диференциран отговор на неправомерното поведение в различните случаи на административно наказване³⁹.

Трябва да се има предвид, че в много случаи за едно неправомерно деяние се налагат (или могат да се налагат) няколко наказания. Това също е израз на пропорционал-

³⁵ Сивков, Цв. Измененията в ЗАНН от 2020 г., София: Сиела, 2021, с. 14. Независимо от критиките, които могат да се отправят към редица законови текстове, към формулировки, към системата от наказания и съмнителни законодателни решения, то общата посока се възприема като правилна и отразява в голяма степен демократичните постижения на българската политическа система.

³⁶ Вж. по-подробно Ламбева, М., Административно наказване в областта на обществените поръчки, *De Jure*, 2019, № 1. По-добрият резултат означава и съответствие в най-голяма степен на правилата на принципа на съразмерността.

³⁷ Чакърова-Димитрова, Из. Понятие за множество административни нарушения, *De Jure*, 2022, №1

³⁸ Чакърова-Димитрова, Из. Повторност на административните нарушения съобразно ЗАНН – обща характеристика и предпоставки, *De Jure*, 2023, № 1.

³⁹ Личева, М. Административното наказване съгласно горското законодателство в България, в: 50 години ЗАНН – история, традиции, бъдеще, с. 433 и сл. Сборник доклади, София: СУ „Св. Климент Охридски“

ността, за да се постигнат целите на ограниченията, предвидени в санкцията⁴⁰.

С тази своя работа правя опит да поставя на вниманието на професионалния кръг читатели за пореден път значението и разви-

тието на принципа на пропорционалността и неговото значение за прилагането на правото в неговия особен сегмент – ограничаването на права и недопускането на повече стеснения и лишения от необходимото.

⁴⁰ Кючуков, Л., Административноправна защита на търговската тайна, De Jure, 2023, №1