

ПРЕДВАРИТЕЛНО И НЕЗАБАВНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ИНДИВИДУАЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Евгени Стоянов

PRELIMINARY AND IMMEDIATE EXECUTION OF
THE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS

Evgeni Stoyanov

Abstract: *The subject of the present study is the analysis of the immediate and interim (preliminary) enforcement of the individual administrative acts. The study is an attempt to identify the characteristic features of the immediate and interim enforcement of the individual administrative acts.*

The interim (preliminary) and immediate enforcement are equal kinds of the same category enforcement before coming on effect of the administrative acts”.

The immediate enforcement of the individual administrative act is directly connected with the legal norms. The difference to the interim (preliminary) enforcement is evident – the interim enforcement of the individual administrative act in major degree is determined by the available concrete legal facts.

Key words: *immediate and interim (preliminary) enforcement of the individual administrative acts, individual administrative acts, legal norms*

§ 1. Методологически и терминологични бележки

1. В правните норми се съдържат правни понятия. Точното възприемане на понятието, заложено в правната норма, е предпоставка за правилното ѝ прилагане. От това общовалидно правило не правят изключение и административните норми и понятия. Според Венелин Ганев правните понятия имат двойко значение. Първото е, че „те представляват синтез на емпиричната действителност.”¹ Второто значение е, че „включени в правните норми, те трябва да предписват бъдещото човешко поведение.”² Правните понятия имат задължителност и неоспоримост, която е равна на тази на самите правни норми. На това място в изложението ще бъдат изяснени две правни понятия, а именно – предварителното и незабавно изпълнение на индивидуални административни актове.

2. Преди да се премине към анализ на предварителното и незабавното изпълнение на инди-

видуалните административни актове, следва да бъде посочен методът, който ще бъде използван при анализа на тези две правни понятия. Методът се основава на разбирането на австрийския учен и философ Ханс Келзен, според който е невъзможно да се схване природата на правото, ако ограничим нашето внимание върху отделната, изолирана норма. Връзките, които свързват отделните норми в правния ред, са също изключително важни за природата на правото³. Другият метод, който ще бъде използван, е историческият. Ще бъде направен исторически анализ на нормите на двата отменени Закона за административното производство, действали преди Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

3. Нормите в административното право, които установяват двете правни понятия предварително, респ. незабавно изпълнение на индивидуални административни актове са както материални, така и процесуални. На първо място, това

¹ Цит. по Ташев, Р. Теория за правната система. С.: Сиби, 2006, с. 40.

² Пак там. с. 40.

³ Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. N. Y., 1961, p. 3. Според Ханс Келзен правните норми трябва да се изследват отделно от фактите от обективната действителност. Освен това правните норми следва да се приемат не като резултат от обективната действителност, а като нещо самостоятелно, което притежава свой собствен живот.

са нормите от Закона за административното производство (ЗАП – Обн., ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от 7.10.1970 г., отм., бр. 90 от 13.11.1979 г.); респ. ЗАП (Обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отм. с АПК). Нормите на двата отменени ЗАП следва да бъдат обект на анализ, доколкото това е част от подхода за търсене на взаимовръзките между отделните правни норми. На второ място, понятията “предварително и незабавно изпълнение” се съдържат в нормите на АПК. На трето място, тези две понятия се съдържат в нормите на специалните административни закони.

4. Според Иван Дерменджиев, изпълнението „като конкретен факт от обективната действителност... може да се изрази по различен начин: материална дейност; техническа дейност; юридическа дейност.”⁴ Изпълнението, следователно е преди всичко дейност, с която се постигат заложените в индивидуалния административен акт цели. Изпълнението е също така и начин за реализиране на административните правоотношения, възникнали от издадения индивидуален административен акт. „Заедно с това изпълнението на административноправни задължения е реализация и на самите правни норми”⁵.

Изпълнението по своята правна природа е дейност, насочена към реализация на правни норми и правни отношения. Това определение прави възможно да бъде прието, че изпълнението на индивидуални административни актове е категория, която е свързана на първо място с административноправните норми и на второ място с административните правоотношения. Изпълнението на индивидуални административни актове има както абстрактно (нормативно) проявление, така и реално (фактическо) проявление.

5. На изпълнение подлежат влезлите в сила или подлежащи на предварително изпълнение индивидуални административни актове (вж. чл. 268, т. 1 АПК). Влизат в сила индивидуалните административни актове, които не са били оспорени в предвидения от закона срок; които не подлежат на оспорване; които са били оспорени, но по-горестоящият административен орган, респ. съдът ги е потвърдил. От този момент индивидуалният административен акт придобива формална сила.

Другата група индивидуални административни актове, които подлежат на изпълнение са актовете, които подлежат на предварително изпълнение. Те притежават качеството невлезли в сила индивидуални административни актове. Невлезли в сила са актовете, които са били оспорени, или които са били отменени от съда или от по-горестоящия орган. Наличието на оспорване срещу индивидуалния административен акт обаче не е пречка да се постави въпросът за неговото предварително изпълнение.

Индивидуалните административни актове пораждат правно действие по отношение на определени лица, във времето и в пространството. Правното действие се поражда от момента на издаване на индивидуалния административен акт, преди влизането му в сила. Аргумент в полза на това, че индивидуалният административен поражда правно действие преди влизането си в сила е и възможността за предварителното му изпълнение. Той може да бъде изпълнен преди да е станал необжалваем.

Изпълнението на индивидуалния административен акт предполага, че е налице завършено производство по издаване на акт от този вид. Между изпълнението и издаването на акта съществува определен период от време. Нормативното предназначение на този период е да бъде предоставена възможност правоимащите субекти да упражнят правото си да обжалват (протестира) индивидуалния административен акт. Налице ли е своевременно оспорване – не се преминава към изпълнение на индивидуалния административен акт, като общо правило. Изключение от това правило са предварителното и незабавното изпълнение. Те са своеобразен правен механизъм за обезпечаване на изпълнението на индивидуалния административен акт, независимо от наличието на жалба (протест).

6. Кои са общите черти между предварителното и незабавно изпълнение на индивидуални административни актове? Отговор на този въпрос следва да се потърси при анализа на чл. 23 от ЗАП (Обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г. отм. с АПК). В алинея първа на тази разпоредба е посочено, че до изтичане на срока за обжалване админис-

⁴ Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов. Административно право на Република България. Обща част. Трето издание. С.: Тилиа, 1996, с. 197. Авторът дава конкретни примери за трите вида дейност. Така например разчистването на строителни материали е материална дейност, преглед на МПС е техническа дейност, сключване на договор е юридическа дейност.

⁵ Пак там. с. 194.

тративният акт не се привежда в изпълнение, освен ако заинтересуваните заявят писмено, че няма да го обжалват.⁶ В алинея трета на разпоредбата е установено изключение от забраната за изпълнение в случаите, когато административният акт подлежи на незабавно изпълнение по силата на нормативен акт или административният орган е допуснал предварително изпълнение.

В действащия преди това ЗАП (обн., ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от 7.10.1970 г., отм., бр. 90 от 13.11.1979 г.) в разпоредбата на чл. 35, ал. 1, е било установено правилото, че „до изтичане на срока за обжалване, съответно за подаване на молба по чл. 34, административният акт не се привежда в изпълнение, освен ако страните заявят писмено, че няма да го обжалват.“ Своевременно подадената жалба, протест или молба по чл. 34 спира изпълнението на административния акт. (чл. 35, ал. 2) Правилата по предходните алинеи не се прилагат в случаите, когато: а) административният акт подлежи на незабавно изпълнение по силата на нормативен акт; б) административният орган е допуснал предварително изпълнение на акта съгласно с чл. 27. (чл. 35, ал. 3 ЗАП).

Посочените текстове от отменените ЗАП (от 1970 г. и от 1979 г.) са изключително показателни. В тях се прокарва ясна граница между незабавно и предварително изпълнение на индивидуални административни актове. Незабавното изпълнение е такова по силата на нормативен акт. Предварителното изпълнение на индивидуални административни актове се свързва с наличието на преценка от страна на административния орган.

Уредбата в сега действащия АПК показва известно сходство с предходната. По силата на чл. 22, т. 1 АПК, производството по издаване на индивидуални административни актове по АПК не се прилага за „административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно.“ В чл. 90, ал. 1 от АПК е посочено, че „Административните актове не се изпълняват, преди да са изтекли сроковете за тяхното оспорване, а при подадена жалба или протест – до решаването на спора от съответния орган.“

„Това правило не се прилага, когато: 1. всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта; 2. със закон или с разпореджане по чл. 60 е допуснато предварително изпълнение на акта. (ал. 2). По-горестоящият административен орган може да спре допуснатото с разпореджане предварително изпълнение по искане на оспорващия, ако то не се налага от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на засегнато лице. (ал. 3).“

Индивидуалните административни актове, които подлежат на предварително или незабавно изпълнение, притежават една своеобразна привилегия. За тях не важат поне две правила, които важат за общия случай на изпълнение на този вид актове. При предварителното и незабавното изпълнение не се чака да изтече срокът за оспорване, за да се изпълни съответният индивидуален административен акт. При тези два вида изпълнение на индивидуален административен акт своевременно подадената жалба (протест) не спира изпълнението.

§ 2. Предварително изпълнение на индивидуални административни актове

1. В административноправната теория предварителното изпълнение на индивидуални административни актове се свързва с някаква необходимост от изпълнението им, която по принцип не съществува, но конкретният случай налага. Тази необходимост се определя като „изключително положение, предвидено в специална правна норма или в самия административен акт.“⁷ Като извънреден институт условията за прилагане на предварително изпълнение следва да са „изключителни и специфични, различни от нормалните и обичайни условия“⁸. Предварителна е изпълняемостта на административния акт преди неговото влизане в сила, т. е. преди настъпването на неговата необжалваемост. Предварителното изпълнение отнема привилегията на защитата, която предоставя забраната за изпълнение на административния акт.⁹ Предварителното изпълнение, разпоредено от закона или от органа, издал акта, е

⁶ Пак там. с. 210. Според проф. Иван Дерменджиев „чл. 23, ал. 1 от ЗАП (отм.) „забранява преди изтичането на срока за обжалване не каквото и да е изпълнение, а само принудително изпълнение“. Пред адресата на акта е налице възможност да изпълни своето задължение доброволно. Това прави възможно заключението, че „се намираме пред случай на административен акт, чийто срок за изпълнение е даден в полза на задължено лице“.

⁷ Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов. Административно право..., с. 213.

⁸ Зиновиева, Дарина. Дискусионни тези в административното право и процес. Второ преработено и допълнено издание. С.: Сиела, 2009, с. 155.

⁹ В този смисъл вж. Решение № 11 от 10 Юли 2014 г. по конституционно дело № 2 / 2013 г. на Конституционния съд на Република България.

мярка, обезпечаваща изпълнението на акта, а едновременно с това удовлетворяваща неотложната нужда, за която е издаден¹⁰. Нуждата може да произтича от необходимостта от защита на държавни или обществени интереси (вкл. и животът и здравето на гражданите). Тя съществува извън правната сфера на адресата на индивидуалния административен акт. Нейното удовлетворяване и обезпечаване се явява по-необходимо от защитата, която получават адресатите на акта чрез общата забрана за изпълнението му при подадена жалба или протест, респ. докато не изтекат сроковете за оспорване. Удовлетворяването на нуждата се осъществява чрез навлизането в правната сфера на адресатите на индивидуалния административен акт.

1. 1. В разпоредбите на ЗАП (отм.) от 1970 г. и по-конкретно в чл. 27, ал. 1 е посочено, че в административния акт може да се включи разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защити народното стопанство от тежки загуби или да се защитят важни интереси на държавата или обществото. В теорията се приема, че това са обстоятелства, които налагат бързото реализиране на административните задължения¹¹. В действителността тогава Инструкция за прилагане на ЗАП и по-конкретно в т. 28 са били посочени примери за такива обстоятелства – наводнение, пожар, суша, епидемия по хората и животните¹².

По искане на заинтересуваната страна административният орган по изключение, при издаване на административния акт или след издаването, може да допусне предварително изпълнение на акта, когато съществува опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на задълженията. (чл. 27, ал. 2 ЗАП (отм.) от 1970 г.).

В случаите на предходните алинеи административният орган може да предприеме и съответни обезпечителни мерки, включително и да поиска от заинтересуваната страна да представи гаранция за обезщетяване на вредите, които би

претърпяла задължената страна от предварителното изпълнение, ако актът бъде отменен или изменен. Държавните учреждения се освобождават от представяне на гаранция. (чл. 27, ал. 3 ЗАП (отм.) от 1970 г.).

Следва да се посочи, че правната уредба на обжалването на индивидуалните административни актове, установена от ЗАП (отм.) от 1970 г. е предвиждала задължителен административен контрол. Преди да бъде изчерпан той обжалването пред съд е било недопустимо. Затова уредбата на предварителното изпълнение е била разделена (условно) на две. От една страна, подаването на жалба, протест или молба за оттегляне или изменение на акта до горестоящия административен орган е притежавало суспензивен ефект, т. е. изпълнението на акта е спирало. От друга страна, разпоредбата на чл. 50, ал. 2 ЗАП (отм.) от 1970 г. е предвиждала, че подадената жалба или протест не спира изпълнението на административния акт, освен ако съдът разпорежи то да се спре до постановяване на решението.

1. 2. Съгласно чл. 16 от ЗАП (отм.) от 1979 г. „В административния акт се включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се предотвратят загуби за народното стопанство или да се защитят други важни държавни или обществени интереси, както и при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта.“ Това предварително изпълнение се е допускало с разпореждане, включено в самия административен акт. В теорията се е поддържало, че тези административни актове са издавани при упражняване на оперативна самостоятелност.¹³ В процесуалната теория Александър Еленков приема, че до реформата от 1991 г. общоприетото правило в българското административно право е, че ненормативните административни актове влизат в сила веднага и поради това стават изпълняеми от момента на тяхното издаване¹⁴. Авторът прави детайлна ретроспекция на правната уредба на предварителното изпълнение, като подчертава, че до

¹⁰ Лазаров, К., Ем., Къндева, Ал. Еленков. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, с. 51.

¹¹ Дерменджиев, Ив. Изпълнение на административни актове – В: Сборник лекции за следдипломна специализация на юристи. Т. V. София, 1971, с. 126.

¹² Пак там, с. 127.

¹³ Дерменджиев, Ив., Д., Хрусанов, Д. Костов. Административно право на Република България. Обща част. Трето издание. С.: Тилиа, 1996, с. 213.

¹⁴ Лазаров, К., Ем., Къндева, Ал. Еленков. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, с. 48.

м. март 1991 г. чл. 37, ал. 2 от ЗАП от 1979 г. гласеше „Жалбата и протестът не спират изпълнението на административния акт, освен ако съдът разпорежи друго“. Едва с изменението на чл. 37, ал. 2, сега ал. 3 ЗАП (ДВ, бр. 25, от 29.03.1991 г.), но само по отношение на индивидуалните административни актове, законодателят установи правилото, че жалбата спира изпълнението на оспорения административен акт. Суспензивен ефект на оспорването е предвиждала и разпоредбата на чл. 15, ал. 2 ЗВАС (отм. с § 2, т. 1 ПЗР на АПК – ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., в сила от 12 юли 2006 г.). Според Еленков с изменението на чл. 37 ЗАП от 29.03.1991 г. за първи път бе прогласена и възможността съдът да спре допуснатото от административния орган по реда на чл. 16 ЗАП предварително изпълнение на административния акт¹⁵.

Посоченото налага обобщението, че въпросът дали в индивидуалния административен акт да се включи или не разпореждане за предварителното му изпълнение, при предходната правна уредба, е било поставено в зависимост от наличието или липсата на определени факти от обективната действителност – опасност за живота и здравето на гражданите, необходимост от защита на народното стопанство, необходимост от защита на интересите на държавата и обществото и т. н.

1. 3. Как е уредено предварителното изпълнение в сега действащия АПК? „В административния акт се включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните – в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция.“ (чл. 60, ал. 1 АПК). Съгласно чл. 167, ал. 1 от АПК „При всяко положение на делото по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение на административния акт при условията, при които то може да бъде допуснато от административния орган.“ Когато предварителното изпълнение би могло да причини значителна или трудно по-

равима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер. (чл. 167, ал. 2 от АПК).

При сравнението между настоящата уредба на предварителното изпълнение и уредбата в ЗАП (отм.) от 1970 г. се налагат изводи в няколко насоки. Предпоставките за допускане на предварително изпълнение са идентични. За разлика от сега действащата правна уредба на чл. 60, ал. 1 АПК, при ЗАП (отм.) от 1970 г. опасността от осуетяване или сериозно затрудняване на изпълнението на задълженията е можело да доведе до предварително изпълнение само ако страната го е поискала и то по изключение (чл. 27, ал. 2 ЗАП отм. от 1970 г.). Административният орган е можел да предприеме съответните обезпечителни мерки при допускане на предварително изпълнение. В тези мерки е влизала и гаранцията за обезщетение на вреди. Не е била предвидена хипотеза за предварително изпълнение ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или труднопоправима вреда.

Сравнението налага извода, че ЗАП (отм.) от 1970 г. е давал приоритет на защитата на държавните и обществените интереси. Страна е можела с искане да инициира предварително изпълнение и административният орган го е допускал, но само по изключение. Значителната или труднопоправима вреда, която е можела да настъпи в резултат от закъснението на изпълнението, не е била предвидена като основание за допускане на предварително изпълнение. Настоящата уредба в АПК прави възможен извода, че при установяване на предпоставките за допускане на предварителното изпълнение на индивидуални административни актове интересите на държавата и на гражданите и организациите са равнопоставени (равноценни).

При сравнението на настоящата правна уредба в АПК с нормата на чл. 16 от ЗАП (отм.) от 1979 г. се налага изводът, че към момента предварителното изпълнение е по-широко регламентирано. В разпоредбата на чл. 60, ал. 1 АПК са налице са две нови предпоставки, които обуславят предварително изпълнение на индивидуалния административен акт. Първата е, ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда. Втората

¹⁵ Пак там. с. 49 под линия. Ал. Еленков подчертава, че с чл. 21 от Закона за административното правосъдие (обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г.) е било установено правилото, че жалбата не спира изпълнението на обжалвания акт, освен ако законът не разпорежда друго или ако съдът не постанови в разпоредително заседание спирането му. Това правило продължава да съществува до реформата през 1991 г. Било е възпроизведено без изменения в чл. 46 от Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г.

е по искане на някоя от страните – за защита на особено важен неин интерес. В чл. 167, ал. 1 АПК е установено изрично правомощие предварителното изпълнение на индивидуалния административен акт да се допусне от съда по искане на страна. Дори да има опасност това да причини значителна или труднопоправима вреда, предварителното изпълнение може да бъде допуснато след внасяне на гаранция в определен от съда размер.

Следва да се обърне внимание на възможността, предвидена в чл. 60, ал. 1 АПК, предварителното изпълнение да се допуска по искане на една от страните. В този случай административният орган изисква съответната гаранция от страната, която е поискала предварителното изпълнение. Възможността да се поиска предварителното изпълнение на индивидуален административен акт води до извода, че този вид изпълнение е една своеобразна привилегия за страната, която се ползва от него. За да се ползва от предварително изпълнение, заинтересованата страна трябва да предостави съответната гаранция. Гаранцията има своята парична стойност и тя се равнява на благоприятния ефект, който страната очаква от предварителното изпълнение. Предоставянето на гаранция от страната притежава характеристики на обезпечителна мярка.

Допуснатото от административния орган с разпореждане предварително изпълнение подлежи на съдебен контрол. Съгласно чл. 60, ал. 4 АПК „разпореждането, с което се допуска или се отказва предварително изпълнение, може да се обжалва чрез административния орган пред съда в тридневен срок от съобщаването му, независимо дали административният акт е бил оспорен.“ Подлежи на обжалване и определеното по искането за допускане на предварително изпълнение от съда. Съгласно чл. 167, ал. 3 АПК „определението по искането (за допускане на предварително изпълнение от съда, бел. моя. Е. С.) подлежи на обжалване в тридневен срок от съобщаването му.“

С добавянето на новата ал. 4 на чл. 166 АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) законодателят въведе в кодекса понятието „предварително изпълнение на административен акт по силата на отделен закон“. По силата на тази разпоредба изрично се установи правомощие за съда да спира допуснато по силата на отделен закон предварително изпълнение на индивидуален административен акт. Разпоредбата не очертава особените белези на това предварително изпълнение и те следва да се изведат по тълкувателен път.

Дотук могат да бъдат направени следните изводи за предварителното изпълнение на индивидуалните административни актове:

1) допускането му е правомощие на компетентен орган (административен орган или съд) и зависи (най-често) от конкретната преценка на този орган или от съгласието на заинтересованите страни; 2) в определени хипотези предварителното изпълнение на индивидуални административни актове се допуска по силата на закон; 3) то е обусловено от наличието на определени и конкретни юридически факти; 4) предварителното изпълнение е своеобразна привилегия за административния орган и/или за страната, която се ползва от него и 5) допуснатото предварително изпълнение подлежи на спиране, в резултат на упражнен административен или съдебен контрол, като от това правило има изключения.

2. Предварителното изпълнение на индивидуални административни актове притежава различни проявни форми. Критериите, които са в основата на такова разграничение са няколко. На първо място, формата е обусловена от това кой е компетентният да допусне предварително изпълнение орган. На следващо място, от значение за разграничението е волята на заинтересованите страни. Друг критерий за разграничение на формите на предварително изпълнение на индивидуалните административни актове е това дали е налице законова забрана за спиране от страна на съда на вече допуснато предварително изпълнение. От значение е и това дали се отнема суспензивният ефект на оспорването, или изрично се посочва моментът на изпълнение на акта (например предварително). На основата на тези критерии могат да се очертаят няколко форми на предварително изпълнение на индивидуалните административни актове.

2.1. В позитивното право съществуват хипотези, при които в съответната разпоредба изрично се посочва, че индивидуалният административен акт подлежи на предварително изпълнение. Пример в това отношение е Законът за акцизите и данъчните складове (ЗАДС). Съгласно разпоредбата на чл. 124б, ал. 2 ЗАДС заповедта за налагане на принудителна административна мярка „запечатване на обект“, където е установено нарушение, подлежи на предварително изпълнение, освен ако съдът разпореди друго. Разпоредбата изрично установява моментът на изпълнение на акта – предварително. Липсва изрична забрана за съдебен контрол с оглед спиране на допуснатото предварително изпълнение. Това из-

пълнение може да се определи като „предварително изпълнение по силата на закон, което изрично установява момента на изпълнение”.

2.2. На второ място, съгласно разпоредбата на чл. 166, ал. 4 АПК, допуснатото предварително изпълнение на индивидуален административен акт по силата на отделен закон, когато не се предвижда изрична забрана за съдебен контрол, може по искане на оспорващия да бъде спряно от съда. По аргумент на противното (*Per argumentum a contrario*), ако е налице забрана за съдебен контрол, предварителното изпълнение не може да бъде спряно. Посочената разпоредба очертава една от проявите форми на предварително изпълнение на индивидуалните административни актове. Характерно за тази хипотеза е това, че предварителното изпълнение не подлежи на спиране в резултат на упражнен съдебен контрол, поради изрична забрана. То не може да бъде спряно. Тази форма на предварително изпълнение може да бъде определена като „предварително изпълнение по силата на закон, което не подлежи на съдебен контрол”. Това предварително изпълнение не може да бъде спряно и от по-горестоящия административен орган. Съгласно чл. 90, ал. 3 АПК на спиране от по-горестоящия орган подлежи само допуснатото с разпореждане по чл. 60, ал. 1 АПК предварително изпълнение от административен орган.

2.3. Съгласно чл. 44, ал. 3 Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), „Заповедите по ал. 1, т. 4 (кметът издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби, бел. моя. Е. С.) могат да се обжалват от началниците на съответните структури на Министерството на вътрешните работи пред областния управител в тридневен срок, като обжалването не спира изпълнението”. Подобна разпоредба се съдържа и в чл. 51, ал. 4 от Закона за храните, съгласно която: „Обжалването на заповедите по ал. 1 (административните мерки по чл. 30, т. 5 и 6 се налагат със заповед на ръководителя на съответния компетентен орган, бел. моя. Е. С.) не спира изпълнението им.” В Закона за българските лични документи (ЗБЛД) в чл. 79, ал. 4 е посочено, че „Жалбата срещу заповед по ал. 1 не спира изпълнението на заповедта.” Разпоредбата на чл. 11, ал. 3 от Закона за мерките срещу финансиране на тероризма (ЗМФТ) гласи, че „Заповедите на министъра на вътрешните работи, съответно на председателя на Държавна агенция “Национална сигурност”, по ал. 1 и 2 могат да се обжалват

пред Върховния административен съд. Върховният административен съд се произнася по жалбата в срок до 24 часа от постъпването ѝ. Обжалването не спира изпълнението.” Съгласно чл. 5, ал. 5 ЗМФТ: „Лицата по ал. 2 и 3 могат да обжалват решението на Министерския съвет, с което са включени в списъка по ал. 1 (списък на физическите лица, юридическите лица, групите и организацията, спрямо които се прилагат мерките по Закона за мерките срещу финансиране на тероризма. бел. моя. Е. С.), пред Върховния административен съд. Обжалването не спира изпълнението на обжалвания акт.”

Посочените примери дават възможност да се приеме, че е налице предварително изпълнение на индивидуален административен акт. Не се прилага правилото, че своевременно подадената жалба или протест спират изпълнението на акта. Това може да се определи като отделна форма на предварително изпълнение, уредено в специалните административни закони. Характеристиките му дават възможност да се определи като „предварително изпълнение по силата на закон, което отнема суспензивния ефект на оспорването”. Административният орган може да допусне изпълнение на индивидуалния административен акт и преди да е изтекъл срокът за оспорване, защото е сигурен, че дори при наличие на обжалване няма да се стигне до спиране на изпълнението. В тези норми не се съдържа изрична забрана за съдебен контрол върху предварителното изпълнение на индивидуалния административен акт. Административният орган обаче не е правно задължен да разпорежи предварително изпълнение. Възможно е да няма обжалване и след изтичането на определения от закона срок, органът да предприеме действия по изпълнението на индивидуалния административен акт, но това няма да е предварително изпълнение, а само изпълнение.

Към тази форма на предварително изпълнение следва да бъдат отнесени и няколко разпоредби, които установяват изрично правомощие за съдебен контрол. Съгласно разпоредбата на чл. 80, ал. 3 от Закона за държавната собственост „Заповедта по ал. 1 (заповед на областния управител, въз основа на мотивирано искане на съответния министър или ръководител на ведомство, бел. моя. Е. С.) подлежи на обжалване по реда на АПК. Обжалването не спира изпълнението на заповедта, освен ако съдът разпорежи друго.” В чл. 152 от Закона за безопасно използване на ядрената енергетика е посочено, че: „Заповедта за налагане на принудителните административни

мерки може да се обжалва пред Върховния административен съд по реда на Административно-процесуалния кодекс. Жалбата не спира изпълнението, освен ако съдът постанови друго.” В чл. 77 от Закона за защита от дискриминация е посочено, че „решенията на комисията за прилагане на принудителни административни мерки по този раздел могат да се обжалват по реда на чл. 68. Обжалването не спира изпълнението на принудителната административна мярка, освен ако съдът разпореди друго.”

Изводите, които следва да бъдат направени на това място в изложението са в няколко посоки. До 1991 г. в административния процес е в сила правилото, че жалбата (протестът) не спира изпълнението на индивидуалния административен акт. Съдът е имал правомощие да спира изпълнението. В сега действащата правна уредба е обратното – жалбата (протестът) спира изпълнението на индивидуалния административен акт. По изключение това не е така. От друга страна, в множество специални административни закони са останали изрази „жалбата не спира изпълнението, освен ако съдът не постанови друго”. Тези изрази са останали от предходната уредба от преди 1991 г. Те автоматично се пренасят и върху новото законодателство. Обществените отношения обаче се претърпели значителна промяна. Съдът може да спира предварително изпълнение на индивидуален административен акт дори при наличието в отделен административен закон на израза „жалбата не спира изпълнението”. Не е необходимо да се добавя изразът „освен ако съдът не постанови друго“. Налице са и обективни критерии за спиране – ако предварителното изпълнение може да причини значителна или труднопоправима вреда. (вж. 166, ал. 4, вр. ал. 2 АПК). Посоченото налага да се преосмисли ролята на израза „жалбата (протестът) не спира изпълнението на индивидуалния административен акт“. Този израз е носител на нова функция, а именно да отразява наличието на една своеобразна специална клауза, която се отклонява от общата, че оспорването спира изпълнението на индивидуалните административни актове (чл. 166, ал. 1 АПК).

De lege ferenda следва да се заличи новелата „освен ако съдът разпореди друго”, която съществува в множество специални административни закони. Наличието ѝ създава единствено неяснота за правните субекти. Дали в отделната разпоредба се съдържа изрично предвиждане за съдебен контрол върху предварителното изпълнение, или не се съдържа е без практическо зна-

чение. Делението има само теоретично значение. Това е така, защото с ДВ, бр. 39 от 2011 г. беше създадена нова ал. 4 на чл. 166 АПК. Съгласно тази разпоредба допуснатото предварително изпълнение на индивидуален административен акт по силата на отделен закон, когато не се предвижда изрична забрана за съдебен контрол, може по искане на оспорващия да бъде спряно от съда. Това означава, че съгласно актуалното законодателно решение всяко допуснато предварително изпълнение на индивидуален административен акт подлежи на съдебен контрол за спирането му, освен ако няма изрична забрана за това.

2. 4. Следваща форма на предварително изпълнение може да бъде открита в разпоредбата на чл. 90, ал. 2, т. 1 от АПК, която определя възможността всички заинтересовани страни писмено да поискат предварително изпълнение на акта. При такава хипотеза, се открива липсата на правилото, че административният орган трябва да чака изтичането на срока за оспорване, за да изпълни акта. Това е четвърта форма на предварително изпълнение на индивидуалния административен акт, която може да бъде определено като „предварително изпълнение по воля на заинтересованите страни”. Волята на заинтересованите страни има значение в още една хипотеза. В разпоредбата на чл. 60, ал. 1 АПК е предвидено, че страната може да поиска предварително изпълнение в защита на особено важен неин интерес.

2. 5. Друга форма на предварително изпълнение е това, което е допуснато от административен орган с разпореждане, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните – в защита на особено важен неин интерес (чл. 60, ал. 1 АПК). Този вид предварително изпълнение може да се определи като „предварително изпълнение по разпореждане на административен орган”. То подлежи на два вида контрол – административен и съдебен. По силата на чл. 90, ал. 3 АПК, съгласно който „по-горестоящият административен орган може да спре допуснатото с разпореждане предварително изпълнение по искане на оспорващия, ако то не се налага от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на засегнатото лице.” Тази норма очертава обхвата на административния контрол, а по силата на чл. 60, ал. 4 АПК разпореждането за предварително изпълнение подлежи

и на съдебен контрол. Отделно от това разпореждането по чл. 60, ал. 1 АПК подлежи и на последващ съдебен контрол в хода на съдебното производство по оспорване на индивидуални административни актове по реда на чл. 166, ал. 1 – 3 АПК.

2. 6. Форма на предварително изпълнение се съдържа и в разпоредбата на чл. 167, ал. 1 АПК, съгласно която при всяко положение на делото по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение на административния акт при условията, при които то може да бъде допуснато от административния орган. Когато предварителното изпълнение би могло да причини значителна или трудно поправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер. (чл. 167, ал. 2 от АПК). Тази форма на предварително изпълнение на индивидуален административен акт може да бъде определена като „предварително изпълнение, допуснато от съд”. Изрично е предвидено, че предварителното изпълнение може да причини значителна или труднопоправима вреда. В случай че настъпи тя намира отражение в правната сфера на оспорващия. Съдът може да допусне предварително изпълнение и в производството по чл. 60 АПК. Ако административният орган откаже да допусне предварително изпълнение, то разпореждането му подлежи на обжалване пред съда в тридневен срок от съобщението. Когато съдът прецени, че разпореждането, с което е отказано допускане на предварително изпълнение, следва да се отмени, по силата на чл. 60, ал. 6 АПК той има правомощието да реши въпроса по същество. Това означава, че съдът може да допусне предварително изпълнение.

Направената класификация дава възможност да бъде подчертана собствената природа на предварителното изпълнение на индивидуални административни актове и то да бъде отграничено от незабавното изпълнение. Предварителното изпълнение на индивидуални административни актове по силата на отделен закон се установява в позитивното право по два основни начина. Или се отнема суспензивният ефект на оспорването, или изрично се посочва в разпоредбата моментът на изпълнението. В останалите случаи на предварително изпълнение то зависи от волята на административния орган, на съда или на заинтересованата страна.

§ 3. Незабавно изпълнение на индивидуални административни актове

1. Понятието незабавно изпълнение на индивидуални административни актове притежава

свои специфични правни характеристики. Те се откриват при сравнението му с предварителното изпълнение.

По силата на чл. 22, т. 1 АПК производството по издаване на индивидуални административни актове по АПК не се прилага за „административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно.” Следователно индивидуален административен акт, който по силата на специален закон се изпълнява незабавно, не може да попадне в хипотезата на нормата на чл. 60 от АПК и последната е неприложима (аргумент от чл. 22, ал. 1 от АПК).

Правното понятие „незабавно изпълнение” се съдържа предимно в специалните административни закони. Пример за това е чл. 79, ал. 3 ЗБЛД, съгласно който „Заповедите по ал. 2 (т. е. тези по чл. 75, т. 1 – 3 от ЗБЛД, бел. моя. Е. С.) подлежат на незабавно изпълнение и могат да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс.” В чл. 66, ал. 1 от Закон за защита на конкуренцията е посочено, че: „Решенията на комисията, с които се забранява концентрация между предприятия или се постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, подлежат на незабавно изпълнение.” Разпоредбата на чл. 151, ал. 1 ЗКИ гласи, че „Индивидуалните административни актове по чл. 14 – 17, 36, 38, чл. 103, ал. 2, т. 24 и 25 и ал. 8 се издават от управителния съвет на БНБ по предложение на управителя и подуправителя, ръководещ управление “Банков надзор”, а във всички останали случаи – от подуправителя или от оправомощено от него длъжностно лице. Административните актове по ал. 1 се мотивират и подлежат на незабавно изпълнение, като регистърното производство в търговския регистър във връзка с тези актове не подлежи на спиране. (ал. 2) Административните актове по ал. 1 могат да се оспорват пред Върховния административен съд относно тяхната законосъобразност. Съдът не може да спре изпълнението на акта до окончателното произнасяне по жалбата (ал. 3). Разпоредбата на чл. 103, ал. 4 ЗКИ гласи, че актовете за прилагане на мерките по ал. 2 подлежат на незабавно изпълнение. Според разпоредбата на чл. 26, ал. 4 Закона за банковата несъстоятелност решението за назначаване на синдик подлежи на незабавно изпълнение от деня на постановяването му. В чл. 230, ал. 1 от Закона за министерството на вътрешните работи е установено, че: „Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение

подлежи на незабавно изпълнение.” Член 114, ал. 1 ЗДАНС предвижда, че „Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение подлежи на незабавно изпълнение”. Последните две разпоредби се отнасят до т. нар. „вътрешнослужебни актове” и по-конкретно за актовете, с които се прекратява служебно правоотношение. При тях с установяване на режим на незабавно изпълнение на преден план излиза необходимостта от защита на отношенията, които се развиват вътре в съответната администрация.

Незабавното изпълнение на индивидуални административни актове е упражнено правомощие от страна на законодателната власт. Вместо да се даде право на преценка на административния орган или на съда, тази преценка е изнесена по-напред във времето – още при приемането на съответната разпоредба от специалния закон. След приемането на разпоредбата, всеки един индивидуален административен акт, който попада в кръга на уредбата, подлежи на незабавно изпълнение, само по силата на абстрактното правило, което се съдържа в правната норма. Така законът изключва възможността незабавното изпълнение на индивидуалния административен акт да зависи от субективната преценка на орган, или на страна, или на съд. За незабавното изпълнение на един индивидуален административен акт не е необходимо т. нар. „изключително положение”, което е необходимо за предварителното изпълнение. Не е необходимо и съгласието на адресатите на акта. Незабавното изпълнение на индивидуалния административен акт е пряко свързано с правните норми. То е правен способ за незабавно реализиране на административноправните норми. Разликата с предварителното изпълнение е очевидна – предварителното изпълнение на индивидуалния административен акт в по-голяма степен е обусловено от наличието на конкретни юридически факти.

Специфична черта на незабавното изпълнение е, че тук изпълнението е най-близо до момента на издаване на индивидуалния административен акт. Изпълнението се реализира непосредствено след издаването на индивидуалния административен акт. Например устна заповед на полицейски орган по ЗМВР „незабавно премини на отсрещния тротоар”. Тази заповед се издава и изпълнява незабавно. По този начин се изпълняват и конклюдентните актове на регулировчика по Закона за движение по пътищата. В разпоредбата на чл. 230, ал. 2 ЗМВР се съдържа пример за това как издаването и изпълнението на заповед за прекратяване на служебното правоотношение

съвпадат във времето. В разпоредбата е установен принципът, че служебното правоотношение се прекратява от датата на връчване на заповедта. От това правило има изключения. Изключенията обхващат случаите, при които държавният служител навърши 60 години или има здравословни проблеми, които му пречат да изпълнява служебните си задължения. В тези хипотези служебното правоотношение се прекратява от датата на издаване на заповедта. При предварителното изпълнение невинаги е така. В подкрепа на този извод е разпоредбата на чл. 60, ал. 2 АПК, съгласно която „Предварителното изпълнение може да бъде допуснато и след постановяването на акта.” Това означава, че в един по-голям период от време, следващ момента на издаването на акта, е възможно да се пристъпи към предварителното му изпълнение. При незабавното изпълнение това е недопустимо – индивидуалният административен акт се изпълнява незабавно.

Незабавното изпълнение на индивидуални административни актове има различна функция от предварителното. Незабавното изпълнение е поставено в зависимост от формата, която има изпълнението. Изпълнението на индивидуални административни актове може да има три форми – юридически действия (бездействия), технически (МПС да се предостави за технически преглед) и материални (да се премахне сграда). Незабавното изпълнение обезпечава преди всичко първата форма на изпълнение – юридическата. Пример в това отношение е Законът за кредитните институции (ЗКИ) и по-конкретно разпоредбата на чл. 103, която урежда принудителни административни мерки, спрямо които се въвежда режим на незабавно изпълнение. Мерките са преди всичко юридически – чл. 103, ал. 2 ЗКИ гласи: В случаите по ал. 1 БНБ може да: 1. отправи писмено предупреждение до банката; 2. свика общо събрание на акционерите или да насрочи заседание на управителния и надзорния съвет (съвета на директорите), като определи дневния ред за провеждане на общото събрание или заседанието; 3. разпорежи писмено да се преустановят и отстранят допуснатите нарушения; 8. разпорежи писмено на банката да предприеме действия за промени в лихвите, падежната структура и другите условия, отнасящи се до политиката и операциите на банката, както и да разпорежи редуциране на риска, който е присъщ на дейността, продуктите и системите на банката; 9. ограничи дейността на банката, като ѝ забрани да извършва определени сделки, дейности или операции; 12.

изиска от банката да използва нетната си печалба за увеличаване на собствения капитал или да ѝ забрани: а) плащането на дивиденди или разпределянето на капитал под друга форма.

Изброените правомощия са юридически действия, които не предполагат голям период от време, за да бъдат реално изпълнени. В повечето случаи се касае за вписване в регистър, в досие, или изпращане на съобщение, уведомление, отбелязване и т. н. Общото при тези юридически действия е, че те са едноактни. Именно осъществяването на такъв вид юридически действия обезпечава незабавното изпълнение на индивидуални административни актове. В този смисъл е и посоченият вече пример с разпоредбата на чл. 114, ал. 1 ЗДАНС „Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение подлежи на незабавно изпълнение.” Прекратяването на служебното правоотношение е юридическо действие. Изводът, който се налага е, че в повечето случаи поради самото си правно естество незабавното изпълнение на индивидуални административни актове не подлежи на спиране. Недопустимо е искане за спиране на изпълнението на индивидуален административен акт при положение, че той вече е изпълнен. Пример в това отношение е чл. 166 от АПК, в който условие за спиране на изпълнението е индивидуалният административен акт да не е бил изпълнен. Ако актът вече е бил изпълнен е налице липса на предмет и искането за спиране е недопустимо. За адресата е възможна защитата по чл. 301 АПК – възстановителни мерки. Ако индивидуалният административен акт е бил отменен, след като е изпълнен, адресатът има право да иска възстановяване на първоначалното положение. Ако това е невъзможно се търси друг начин за удовлетворяване на претенцията на адресата. В краен случай е предвидена и възможност за обезщетение. Незабавното изпълнение на индивидуални административни актове регулира обществени отношения, които се развиват изключително интензивно във времето. Същевременно е налице и по-висок държавен и / или обществен интерес от това интензивно развитие.

Не е така при другите форми на изпълнение на един индивидуален административен акт. Невъзможно е например премахването (типичен пример за материална дейност) на незаконен строеж по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ) да стане незабавно. Невъзможно е едно моторно превозно средство да се прегледа незабавно (техническа дейност). И двете дей-

ствия предполагат време, което е много по-голямо от времето, необходимо да се впише например определено обстоятелство в търговския регистър. Именно когато се налага по-дълъг период от време за изпълнение на индивидуален административен акт законодателят използва правния режим на предварителното изпълнение. Административният орган може да предприеме предварително изпълнение и постъпилата жалба няма да може да го спре. Но ако изпълнението продължава във времето, за оспорващия например има възможност да се възползва от съдебния контрол по чл. 166 АПК и да поиска спиране. Нещо повече, това може да стане до влизане в сила на решението, т. е. и пред касационната инстанция. Това означава, че индивидуалният административен акт предполага изпълнение, което продължава относително дълго във времето.

В позитивното право незабавното изпълнение се установява преди всичко за индивидуални административни актове, които по своето правно съдържание представляват принудителни административни мерки. Не съществува пречка да се установи незабавно изпълнение и за индивидуални административни актове, които установяват (пораждат) права за своите адресати. Например актовете на медицинската експертиза, с които се установява временна неработоспособност и въз основа на това лицето има право на обезщетение. При тези хипотези защитеният личен интерес на адресата на индивидуалния административен акт е от такова естество, че предполага да бъде удовлетворен незабавно.

Дотук се налагат следните изводи за незабавното изпълнение на индивидуалните административни актове:

1) това е изпълнение, чрез което незабавно се реализира правната норма; 2) това е упражнено правомощие на законодателния орган (Народно събрание) и попада в кръга на законодателната целесъобразност; 3) тук изпълнението е в най-голяма близост до момента на издаване на акта; 4) прилага се при административни актове, които предписват правни действия, както и при актове в устна или конклюдентна форма.

2. Предварителното и незабавното изпълнение не засягат съществуването на индивидуалния административен акт в правния мир, т. е. те не засягат юридическата съдба на акта. Предварителното изпълнение не е относимо към допустимостта, нито към основателността на жалбата срещу законността на съответния акт. То

не оказва въздействие върху конституционното право на съдебна защита¹⁶. Дори един акт да е подлежал на незабавно изпълнение по силата на закон и въпреки това да не е бил изпълнен незабавно, то това няма да доведе до отмяната му. Действително, в този случай би било налице едно нарушение на закон – актът не е изпълнен незабавно, но това нарушение не касае производството по издаването му. Когато административният орган е изправен пред хипотезата на незабавно изпълнение на индивидуален административен акт, той е длъжен да го изпълни незабавно. Нещо повече – при евентуално непредприемане на действия по незабавно изпълнение на индивидуалния административен акт, съответното длъжностно лице носи дисциплинарна отговорност. За адресата на акта остава правната възможност да го оспори като незаконосъобразен и при евентуална отмяна да претендира обезщетение по Закона за отговорността на държавата и общините (ЗОДОВ). В Решение № 2 от 30 март 2000 г. по конституционно дело № 2 от 2000 г. на Конституционния съд е посочено, че Конституцията на Република България не съдържа ограничения на правото на законодателя да въведе предварително принудително изпълнение на обжалваните актове. Защитата срещу вреди от незаконни актове (актове, които са отменени като незаконосъобразни след принудителното им изпълнение) се гарантира от чл. 7 от Конституцията.

3. В съдебната практика се прави разграничение между предварителното и незабавното изпълнение на индивидуалните административни актове. В Определение № 10027 от 17.10.2006 г. на V отделение на ВАС се разглежда частна жалба срещу определение на Софийски градски съд. С определението си състав на Софийски градски съд е оставил без уважение молба за спиране на изпълнението на заповед на началника на Направление „Български документи за самоличност – ДНСП“. Жалбата е оставена без уважение, като неоснователна. Съдът е приел, че: „чл. 37, ал. 3 от ЗАП е приложим само когато административният орган е допуснал предварително изпълнение, но не когато това е направено в приложимия нормативен акт.“ В Решение № 4383 от 04.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 698 / 2007 г., докладчик съди-

ята Александър Еленков е посочено, че има „две категории административни актове, които подлежат на изпълнение дори когато срещу тях е подадена жалба. Това са: а) актовете, чието предварително изпълнение е допуснато със закон или с разпореждане на органа, който го издава, и б) актовете, които поради тяхното естество подлежат на незабавно изпълнение. Актовете на медицинската експертиза са от втория вид“.¹⁷

От друга страна, незабавното изпълнение на един индивидуален административен акт в съдебната практика често механично се смесва с предварителното изпълнение. В Определение № 13539 от 17.10.2013 г. по административно дело № 14037 / 2013 г. на ВАС е посочено, че решенията на Комисията за защита на конкуренцията по чл. 66, ал. 1 ЗЗК (между тези решения е и решението за забрана на концентрация между предприятия) подлежат на незабавно изпълнение. В следващото изречение е посочено, че „в изброените хипотези специалната законова норма допуска предварително изпълнение на административния акт“. Пример за това е и Тълкувателно решение № 5 от 08.09.2009 г. на ОС на ВАС. Решението е постановено по повод на противоречиви становища по прилагането на разпоредби на отделни материални закони, които допускат предварително изпълнение на невлезли в сила индивидуални административни актове, но не предвиждат изрично, че съдът може да спре допуснатото предварително изпълнение, като упражни съдебен контрол. Първото становище, че съдът няма правомощие да спре предварително изпълнение на индивидуален административен акт по чл. 166, ал. 2 от АПК, ако в специален закон е посочено, че оспорването не спира изпълнението, се основава на доводите, че предварителното изпълнение произтича по силата на закон, а не е следствие на волеизявление на административен орган, и съдът не може да разпореди друго. Законовата норма презумира наличието на предпоставките на чл. 60, ал. 1 от АПК. Обратното становище, че съдът винаги има правомощие да спре допуснатото предварително изпълнение, въпреки че „административният акт подлежи на незабавно изпълнение, независимо дали е обжалван“, се основава на разбирането, че съгласно Консти-

¹⁶ В този смисъл вж. мотивите на Решение № 11 от 10 юли 2014 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 2 / 2013 г.

¹⁷ В решението е посочено, че актовете на медицинска експертиза удостоверяват временна или трайна неработоспособност на освидетелстваното лице. По тази причина актовете на медицинска експертиза (болнични листове за временна неработоспособност и експертни решения), се изпълняват незабавно.

туцията, административните актове не подлежат на обжалване, когато са изрично изключени от съдебно обжалване със закон. Това изисква „и по отношение на недопустимостта на съдебния контрол върху разпореденията за предварително изпълнение изключването да бъде изрично”. Общото събрание на ВАС приема, че правилно е второто становище и в своето тълкувателно решение постанови, че нормата на чл. 166, ал. 2 от АПК е обща разпоредба за съдебен контрол, приложима по отношение на всички административни актове.

Незабавното изпълнение е преценка на законодателя, включена изрично в правната норма. Такива закони (чл. 13, ал. 7 от Закона за енергетиката, чл. 79, ал. 3 от Закона за български лични документи, чл. 66, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията, чл. 249 от Закона за министерството на вътрешните работи), регулират „важни и с висока степен на интензивност обществени отношения” (цитатът е част от становището на съдиите с особено мнение, бел. моя. Е. С.). В особеното мнение е посочено, че съдът не може да спре незабавно изпълнение, защото не разполага „ни с правомощие, нито с критерии, при които да се произнесе.”¹⁸

4. В позитивното право също се срещат примери за смесване на предварителното и незабавно изпълнение на индивидуални административни актове. Съгласно чл. 201, ал. 1 Закона за енергетиката (ЗЕ), комисията за енергийно и водно регулиране или министърът на енергетиката, в качеството си на административни органи, имат правомощието да налагат принудителни административни мерки. Една от хипотезите за налагане на мерките е при установени нарушения от страна на контролираните лица на разпоредбите на ЗЕ. Принудителните административни мерки са няколко. Между тях е и правомощието на административните органи да разпоредят писмено: а) преустановяване извършването на определени действия или за задължително предприемане на такива действия в определен срок; б) извършване на експертизи, проверки, изпитвания на инсталации и съоръжения, техни части, системи или компоненти (чл. 201, ал. 2, т. 1, б. „а“ и б. „б“ ЗЕ). Съгласно чл. 203, ал. 2 ЗЕ решението или заповедта за налагане на принудителна административна мярка подлежи на неза-

бавно изпълнение. В ал. 3 на чл. чл. 203 ЗЕ е установено, че обжалването на решението за прилагане на принудителна административна мярка не спира неговото изпълнение. Така по отношение на мерките едновременно се установява режим на незабавно и предварително изпълнение. В такива хипотези следва да се приеме една от двете алтернативи – или да се установи режим на незабавно изпълнение при условията на обвързана компетентност за административния орган, или да се отнеме суспензивният ефект на оспорването. Критерият за избор следва да е характерът на регулираните обществени отношения и формата на изпълнението като факт от обективната действителност. Доколкото в посочения пример мерките предвиждат изпълнение на задължения под формата на техническа дейност (действия, свързани с извършване на експертизи, проверки, изпитвания на инсталации и съоръжения, и които изискват определен срок), като факт от обективната действителност, то следва да се въведе режим на предварително изпълнение. В разпоредбата следва да има една алинея, която да гласи приблизително следното: Обжалването на решението за прилагане на принудителна административна мярка не спира неговото изпълнение. Допуснатото предварително изпълнение не подлежи на спиране.

§4. Изводи

1. Незабавното изпълнение на индивидуални административни актове е упражнено правомощие от страна на законодателя. В исторически аспект предварителното изпълнение на индивидуални административни актове се свързва с необходимостта от преценка на административен орган. Развитието на законодателната уредба прави възможен извода, че предварително изпълнение на индивидуални административни актове е допустимо и по силата на закон. Предварителното изпълнение на индивидуални административни актове по силата на закона изключва суспензивния ефект на оспорването като цяло, или само на жалбата. Отнема се суспензивното качество на оспорването. При определени хипотези предварителното изпълнение на индивидуални административни актове се установява в позитивното право като изрично се посочва моментът

¹⁸ В теорията също е изразено становище, че чл. 166 от АПК не се прилага в случаите, когато специален закон не предвижда суспензивен ефект на жалбата. Според проф. Дончо Хрусанов в тези случаи „чл. 166 от АПК не намира приложение”. За подробности вж. **Хрусанов, Д.** За съотношението между чл. 60 и чл. 166 от Административно-процесуалния кодекс. – Адвокатски преглед, 2007, № 9 – 10.

на изпълнението. Ако има изрична разпоредба допуснатото предварително изпълнение по силата на закона не подлежи на съдебен контрол. Предварителното изпълнение по силата на закон не подлежи и на административен контрол. Незабавното изпълнение на индивидуални административни актове не изключва суспензивния ефект на оспорването. То не е поставено в никаква зависимост от наличието на жалба или протест и в този смисъл е безусловно. Незабавното изпълнение установява изрично правомощие за административния орган да премине към изпълнение на индивидуални административни актове, при това безусловно и без възможност за преценка на конкретните обстоятелства. Компетентността на административния орган да премине към и осъществи незабавно изпълнение на индивидуални административни актове е обвързана.¹⁹

Останалите форми на предварително изпълнение на индивидуални административни актове (предварително изпълнение, допуснато от съд; по разпореждане от административен орган; по волята на заинтересованите страни) предоставят възможността на различни участници в процеса да го инициират и/или допуснат. Тези участници са административният орган, съдът и заинтересованите страни. Те имат правната възможност да инициират и/или допуснат предварително изпълнение на индивидуални административни актове в различни фази на административния процес. Това може да стане както във фазата по издаване на индивидуални административни актове, така и във фазата по оспорване.

В някои хипотези законът използва израза „жалбата не спира изпълнението“. Това означава, че ако има подаден протест например, то тогава изпълнението на индивидуалния административен акт спира. Специалният закон не изключва изцяло възможността да се спре изпълнението, като запазва суспензивния ефект на протеста. При незабавното изпълнение това не е възможно. Нито протестът, нито жалбата са в състояние да спрат изпълнението на индивидуалните административни актове. Актът следва да се изпълни незабавно.

Предварително и незабавно изпълнение може да бъде допуснато само за актове, чиито последици се изразяват в активни действия. Изричните откази, респ. мълчаливите откази не подлежат на предварително и незабавно изпълнение. Не подлежат на такова изпълнение и актовете, с които се запазва съществуващото правно положение. Към тази група принадлежат и незавършените административни актове.²⁰

Предварителното и незабавното изпълнение имат различни правни характеристики, които ги правят равнопоставени видове от родовата категория „изпълнение на административни актове, преди влизането им в сила“. Изводът се подкрепя и от разпоредбите на чл. 268 АПК, който гласи, че изпълнителните основания по този кодекс са влезлите в сила или подлежащи на предварително изпълнение: 1. индивидуални или общи административни актове. Това означава, че родовата категория, която е равнопоставена на категорията влезли в сила индивидуални административни актове е подлежащите на предварително изпълнение актове. В последната категория влизат както подлежащите на предварително изпълнение, така и подлежащите на незабавно изпълнение индивидуални административни актове.

Предварителното изпълнение на индивидуални административни актове е понятие, което има широк и тесен смисъл. В широк смисъл предварителното изпълнение означава, че административният акт се изпълнява преди да е влязъл в сила. То се явява родово понятие. В широкия смисъл на понятието предварително изпълнение на индивидуални административни актове влиза и незабавното им изпълнение. Незабавното изпълнение (като самостоятелен вид) на индивидуални административни актове е различно от понятието предварително изпълнение (в тесен смисъл). В тесен смисъл предварителното изпълнение на индивидуални административни актове означава, че по принцип то се допуска след преценка на компетентен орган – административен орган, съд, по волята на страните. Допуска се и по силата на закон, като се отнема суспензивният ефект на ос-

¹⁹ В подкрепа на обособяването на предварителното и незабавното изпълнение на индивидуални административни актове могат да послужат положенията в два други кодекса. В НПК съществуват отделно и самостоятелно т. нар. „Бързо производство“ (вж. Глава 24 НПК) и „Незабавно производство“ (вж. Глава 25 НПК). В ГПК има изрична уредба на предварително и незабавно изпълнение на гражданскоправни задължения. Съгласно чл. 404, т. 1 ГПК, подлежат на принудително изпълнение ...заповедите, по които е допуснато предварително или незабавно изпълнение. Разпоредбата на чл. 418 ГПК е озаглавена „Незабавно изпълнение“.

²⁰ **Дюлгеров, Асен.** – В.: Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Авторски колектив. С.: Труд и право, 2013, с. 527.

порването или изрично се посочва моментът на изпълнението. В тесния смисъл на понятието предварително изпълнение на индивидуални административни актове не влиза незабавното им изпълнение.

2. При въвеждане на режим на предварително и незабавно изпълнение на индивидуални административни актове следва да се държи сметка за очертаните разлики. При установяване на съответния режим в специален закон следва да се преценяват обществените отношения, които ще се регулират, техният характер, интензитет и значимост.

БИБЛИОГРАФИЯ

Ташев, Р. Теория за правната система. С.: Сиби, 2006. // **Tashev, R.** Teoria za pravната sistema: S.: Sibi, 2006.

Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. N. Y., 1961. // **Kelsen, H.** General Theory of Law and State, N. Y., 1961.

Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов. Административно право на Република България. Обща част. Трето издание. С.: Тилиа, 1996. // **Dermendzhiev, I. D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Treto izdanie. S.: Tilia, 1996.

Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. Второ преработено и до-

пълнено издание. С.: Сиела, 2009. // **Zinovieva, D.** Diskusionni tezi v administrativното pravo i protses. Vtoro preraботено i dopulнено izdanie. S.: Siela, 2009.

Лазаров, К, Ем. Къндева, Ал. Еленков. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007. // **Lazarov, K., E. Kundeva, Al. Elenkov.** Komentar na Administrativnoprotsesualnia kodeks. S.: Centur za obuchenie na advokati “Krstyu Tsonchev”, 2007.

Дерменджиев, Ив. Лекции за следдипломна специализация на юристи. С.: СУ „Климент Охридски“, Т. V. 1971. // **Dermendzhiev, Iv.** Lektsii za sleddiplomna kvalifikatsia. S.: SU „Kliment Ohridski“, T. V. 1971.

Хрусанов, Д. За съотношението между член 60 и член 166 от Административно-процесуалния кодекс. – Адвокатски преглед, 2007, № 9 – 10 // **Hrusanov, D.** Za saotnoshenieto mezhdu chlen 60 i chlen 166 ot Administrativnoprotsesualnia kodeks. – Advokatski pregled, 2007, № 9 – 10.

Дюлгеров, А. – В: Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Авторски колектив. С.: Труд и право, 2013. // **Dyulgerov, A.** – V: Administrativnoprotsesualen kodeks. Sistematischen komentar. Problemi na pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika. Avtorski kolektiv. S.: Trud i pravo, 2013.