

Принудителното изпълнение на задължения за бездействие по Административнопроцесуалния кодекс

Васил Петров*

Summary: The material deals with the question of forced execution of non-facere obligations under Bulgarian Administrative Procedure Code of 2006, arguing, among other things, that fines imposed for violations of such obligations are forms of administrative punishments.

Keywords: forced execution, non-facere obligations, Administrative Procedure Code, fines, administrative punishments

За разлика от оскъдната уредба на принудителното изпълнение в положителния административен процес в Закона за административното производство⁷⁹,⁸⁰ новата уредба на Административнопроцесуалния кодекс⁸¹ (АПК) подробно урежда всички основни институти на принудителното изпълнение в административния процес. Уредени са, между другото, и различни изпълнителни способности за принудително изпълнение на административноправни задължения както на администрацията, така и на отделни граждани и организации.

Интерес представлява и уредбата на принудителното изпълнение на незаместимите задължения – тези, които могат да бъдат изпълнени само от длъжника⁸². Тук се включват незаместими задължения за действие (тези, които не могат да бъдат извършени от други лица, а зависят единствено от волята на длъжника), и задължения за бездействие (наричани от АПК с тромавото понятие „задължения за въздържане от действие“), които по своята същност винаги са незаместими задължения. Интересът се обосновава както от новостта на правната уредба, така и от оскъдната правна литература по въпроса за тези два изпълнителни способа⁸³.

Принудителното изпълнение на незаместимите задължения е уредено в разпоредбите на чл. 287 АПК (при изпълнение срещу граждани и организации) и на чл. 290 АПК (при изпълнение срещу административни органи). Предвид факта, че съдържанието на разпоредбите на тези два члена е в значителна степен еднакво, тук ще се концентрирам само над коментар на първия член.

Структурата му включва четири алинеи – първата урежда принудителното изпълнение на действие, което зависи единствено от волята на длъжника, втората – налагането на глоби и имуществени санкции за неизпълнение на задължение за

* Редовен докторант по административно право и административен процес в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

79 Обн., ДВ, бр. 90 от 1979 г., изм. и доп. многократно, отм., ДВ, бр. 30 от 2006 г.

80 Вж. за тази уредба **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на РБ. С., Сиби, 2001, с. 247-256, както и **Еленков, Ал.** Система за изпълнение на съдебни решения по административни дела в България. – Административно правосъдие, 2003, № 5, с. 6-12.

81 Обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г., изм., бр. 59 от 2007 г., бр. 64 от 2007 г. Дял V, част от който е коментарианата в статията уредба, е влязъл в сила на 12 юли 2006 г.

82 Вж. за тази уредба **Йорданов, Б. - В: Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С., Сиела, 2006, с. 485-494; **Лазаров, К. - В: Лазаров, К., Ем. Къндева, Ал. Еленков.** Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С., ЦОА “Кръстю Цончев”, 2007, с. 351; **Хрусанов, Д. - В: Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. С., Сиела, 2007, с. 363-365.

83 Доколкото ми е известно в нашата правна литература няма работа, специално посветена на въпроса за принудителните способности за изпълнение на задълженията за бездействие, а на въпроса за принудителните способности за изпълнение на задълженията за действие, които могат да бъдат извършени само от длъжника, са посветени само две статии – **Апостолов, Ив.** Допустим ли е иск за изпълнение на обещание за продажба? - Юридически архив, г. XI (1939-1940), № 4, с. 451-464, и **Сталев, Ж.** Принудително изпълнение на задължения за извършване на волеизявления и на други правни действия. – Юридическа мисъл, г. I (1946), № 3-4, с. 221-238.

бездействие, третата изключва прилагането на реда за установяване на административни нарушения и наказания, установен в Закона за административните нарушения и наказания⁸⁴ (ЗАНН) и в АПК, а четвъртата урежда реда за обжалване на наложените глоби и имуществени санкции.

Правната същност на глобите и имуществените санкции за неизпълнение на задължение за бездействие по АПК най-добре ще изпъкне в сравнение с тази на глобите и имуществените санкции, налагани при неизвършване на дължимо действие, което зависи изключително от волята на длъжника (чл. 287, ал. 1 АПК).

Последните се налагат в определени размери за виновно неизпълнение на длъжника и неговия представяващ (ако длъжникът е организация) за всяка седмица на неизпълнение на задължението за извършване на действието до извършването на последното. Тези глоби и имуществени санкции не представляват наказания. Те не се налагат заради виновно нарушение на определено задължение в *миналото*, с цел психическо въздействие върху нарушителя с оглед мотивирането му към правосъобразно поведение в *бъдещето* и възпитателно и предупредително въздействие върху обществото като цяло. Вместо това те се налагат последователно във формата на административна принуда с цел сломяване съпротивата на длъжника и подтикването му към изпълнение. Цели се постигането на едно желано фактическо състояние в *настоящото*, а не мотивирането на лицето към правосъобразно поведение в бъдещето. Могат да се налагат *многократно*, до изпълнението на задължението, докато наказанията се налагат *еднократно*.

В доктрината глобите и имуществените санкции, налагани при неизвършване на дължимо действие, което зависи изключително от волята на длъжника, се наричат, не съвсем сполучливо според мен, изпълнителни глоби⁸⁵. По-правилно би било наименованието принудителни глоби, глоби – принуждения или дори архаичното понудина⁸⁶. Но както и да се наричат, правната им същност на наказанията е безсъмнена⁸⁷. Не е такова положението обаче с глобите и имуществените санкции, налагани при неизпълнение на задължение за бездействие.

Съгласно с втората алинея на чл. 287 от АПК глобите и имуществените санкции по ал. 1 на същия член (сиреч в размерите по ал. 1) се налагат при всяко неизпълнение на задължението за бездействие. Очевидно е, че тези глоби и имуществени санкции нямат същия характер както тези по ал. 1. Задължението за извършване на действие, зависещо изключително от волята на длъжника, и задължението за въздържане от действие (сиреч задължението за бездействие),

84 Обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп. многократно.

85 Този термин използват цитираните в бел. № 4 коментари на АПК, както и **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов**. Административно право на РБ. Обща част. 4 изд. С., Сиби, 2001, с. 241. Само че задължението, което се дава като пример в последното произведение на посоченото място за приложение на изпълнителна глоба – задължение за обезопасяване на сгради от пожар – не е задължение за незаместимо действие.

86 Вж. **Мирски, Кр.** По административното правосъдие. – Юридически преглед, г. XIX (1911), № 10, с. 653-671. От тази статия е видно, че още преди век се е съзнавала нуждата от подобни глоби и имуществени санкции като средство за сломяване съпротивата или бездействието на администрацията да изпълни едно свое административно задължение. Законът за административното правосъдие от 1912 г. обаче не ги възприема като изпълнителен способ. За системата на санкции при неизпълнение решенията на съдилищата по административни дела в периода 1913-1948 г. вж. **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С., Печатница "Стопанско развитие", 1936, с. 626-629.

87 Така **Сталев, Ж.** Търговският регистър. 2 изд. С., Софи-Р, 1994, с. 94-95, по отношение за принудителните глоби за изпълнение на незаместимите публичноправни задължения на търговеца за вписване на обстоятелства и други регистърни задължения. Според проф. Сталев производството по налагането им разкрива „поразително сходство“ с това за принудителното изпълнение на задължения за *fasce* с незаменяма престация, която налага лично изпълнение, уредено в чл. 636 от Закона за гражданското съдопроизводство от 1930 г. (разпоредбата съответства на чл. 527 от Гражданския процесуален кодекс, чл. 421, ал. 1 от отменения Граждански процесуален кодекс, както и на чл. 287, ал. 1 АПК и чл. 290, ал. 1 АПК).

което също винаги зависи изключително от волята на длъжника, са коренно различни. Ако длъжникът откаже да извърши действие, което е длъжен да извърши, с това той върши виновно неизпълнение на своето задължение, но понеже то се състои във виновно непричиняване на желан от правото положителен резултат, то не представлява окончателно неизпълнение – изпълнението е още възможно. Именно към него са насочени принудителните глоби – последните целят да сломят съпротивата на длъжника да изпълни.

Глобите и имуществените санкции, налагани при неизпълнение на задължение за бездействие, не целят да предизвикат изпълнение. То е невъзможно. С извършването от страна на длъжника на действието, което му е запретиено да извършва, имаме окончателно неизпълнение⁸⁸. Извършеното действие не може да се изличи. То е факт от миналото. Глобите и имуществените санкции целят следователно да *накажат* длъжника за извършеното от него нарушение на задължението му за бездействие – целят да мотивират психически длъжника чрез упражняваната принуда да предприема в *бъдеще* определено правосъобразно поведение. Следователно глобите и имуществените санкции по ал. 2 са по своята същност наказания за извършени виновни нарушения на административноправни задължения. Ако са налице и останалите признаци на ЗАНН, то няма основания тези нарушения и наказания да не бъдат съответно административни нарушения и административни наказания по смисъла на ЗАНН и субсидиарно приложими да бъдат материално- и процесуалноправните правила на ЗАНН, доколкото са съвместими с реда на защита, установен в АПК.

Административните нарушения се установяват по няколко начина⁸⁹.

т. 1. деянията, които съставляват административни нарушения, се определят чрез закон или указ (чл. 2, ал. 1 ЗАНН) – т. е. със специален закон.

т. 2. когато нарушението на закон или указ е обявено общо за наказуемо с определено по вид и размер административно наказание, Министерският съвет или членовете на правителството, ако са овластен от специалния закон, могат да определят съставите на конкретните нарушения – т. е. с подзаконов нормативен акт (правилник или наредба) на висшите органи на централната изпълнителна власт при условията на специфичното законово овластяване на чл. 2, ал. 2 ЗАНН⁹⁰.

т. 3. с наредба на общинския съвет, на чиято територия е извършено деянието, която урежда обществени отношения с местно значение и предвижда административни наказания по вид и в размери съобразно с разпоредбата на чл. 22, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация⁹¹.

т. 4. деянието нарушава определени издадени или утвърдени от Министерския съвет актове, които изрично се позовават на чл. 32 ЗАНН и описани по вид в същия член⁹².

88 Според **Конов, Тр.** Възражение за неизпълнен договор и право на задържане. С., Регули, 1996, с. 34, и **Калайджиев, Ан.** Облигационно право, Обща част. 2 изд. С., Сиби, 2002, с. 148, макар поначало естеството на задълженията за отрицателна престация да е такава, че всяко неизпълнение може да бъде само пълно, възможно е по изключение да има и отрицателни престации, чието неизпълнение не е пълно, защото не създава окончателно състояние. На мен обаче ми е невъзможно да си представя подобна хипотеза.

89 Вж. по въпроса общо **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 301-307; **Сивков, Цв.** Административно наказване. С., Софи-Р, 1998, с. 32-43; **Стоев, С.** Научнопрактически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С., Наука и изкуство, 1975, с. 20-50, 107-112.

90 Вж. за него **Лазаров, К.** Критичен анализ на чл. 2, ал. 2 от ЗАНН. – Правна мисъл, 2000, № 2, с. 74-77; **Величков, В.** Нужен ли е чл. 2, ал. 2 от ЗАНН? Един допълнителен поглед през призмата на нарушението митническа измама по чл. 234 от Закона за митниците. – Юридически сборник, БСУ, т. XII (2001), с. 195-200.

91 Обн., ДВ, бр. 77 от 1991 г., изм. и доп. многократно.

92 **Стоев, С.** Цит. съч., с. 110-112.

т. 5. деяние на лице, което не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата (чл. 31 ЗАНН)⁹³.

Следователно напълно възможно е неизпълнението на задължението за въздържане от действие да представлява и административно нарушение. Разбира се, задължението трябва преди всичко да бъде изискуемо и да бъде породено от изпълнителните основания в чл. 268 АПК.

Възможно е, първо, специален закон с изрична разпоредба да обяви нарушаването на определено административно задължение за бездействие, възникнало например от влязъл в сила административен акт, за административно нарушение (т. 1). Повече от сигурно е тогава, че приложим ще бъде редът, установен в ЗАНН, доколкото в специалния закон не е предвидено друго. Пример за това е административнонаказателната отговорност по чл. 415 от Кодекса на труда (КТ)⁹⁴ за нарушаване на наложено предписание на контролен орган за спазване на трудовото законодателство, когато предписаното от акта на контролните органи по КТ поведение се състои в бездействие – напр. по чл. 404, ал. 1, т. 2-4 КТ.

Същата потенциална възможност съществува и при хипотези т. 2-4. Достатъчно е, от една страна, да съществува изискуемо административно задължение за бездействие, породено от посочените в чл. 268 АПК изпълнителни основания, а от друга, нарушаването му чрез извършването на действието (активното поведение, противоположно на дължимото поведение) да е предвидено като наказуемо в някои от посочените в т. 2-4 нормативни актове.

В последната хипотеза също можем да имаме административни нарушения и наказания. Когато едно лице наруши задължението си за бездействие, произтичащо от административен акт (изпълнително основание по чл. 268, т. 2 АПК), с това извършеното представлява не просто виновно нарушение на административно задължение, но и в повечето случаи административно нарушение по см. на ЗАНН. Това е така, тъй като административният акт (индивидуален или общ) по см. на АПК в повечето случаи ще представлява и законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта⁹⁵ по см. на чл. 31 ЗАНН⁹⁶.

Предвид този горното, следва да се приеме, че поначало субсидиарно приложими при установяването на нарушенията на задълженията за въздържане от действие и налагането на глобите и имуществените санкции са правилата на ЗАНН.

Срещу него не би могло да се направи възражението, че това приложение е изключено от разпоредбата на ал. 3 на чл. 287 от АПК. Тя изрично постановява, че се отнася до глобите и имуществените санкции по ал. 1 на същия член.

Редът за обжалване на наложените глоби и имуществени санкции по изричната разпоредба на ал. 4 на чл. 287 от АПК е този на Раздел VI на глава XVII на АПК („Обжалване на действията на органа по изпълнението“). От систематическото място на разпоредбата, както и от самия неин текст, е ясно, че тя важи за принудителното изпълнение и на двата вида незаместими задължения –

93 Пак там, с. 107-110; **Стоев, С.** Административнонаказателна отговорност по Наказателния кодекс, С., Наука и изкуство, 1984, с. 8-10. Вж. и работите на **Дерменджиев, Ив.** Основни проблеми на административното наказване в НРБ, С., Наука и изкуство, 1960, с. 32-78, и **Стайнов, П.** Разширяване областта на административното наказване, Изв. на ИПН, БАН, т. IX (1958), № 1, с. 137-188, върху разпоредбите на чл. 207, ал. 1 и ал. 3 от Наказателния кодекс от 1951 г., които са идентичните първообрази на чл. 31-32 ЗАНН.

94 Обн., ДВ, бр. 26 от 1986 г. и бр. 27 от 1986 г., в сила от 1.01.1987 г., изм. и доп. многократно.

95 Понятието „орган на власт“ в ЗАНН има същото значение както и в наказателното право (вж. чл. 85 ЗАНН).

96 Според **Стоев, С.** Научнопрактически коментар. Цит. съч., с. 108, чл. 31 в сегашната си редакция е една универсална административнонаказателна норма, валидна за всички отрасли на държавното управление, за почти всички административни актове. Изцяло се присъединявам към това схващане.

тези за действие, което изцяло зависи от волята на длъжника, и тези за въздържане от действие. Те еднакво се разглеждат по реда на чл. 297, ал. 1 от АПК, който от своя страна препраща към правилата на гл. XIII на АПК („Обжалване на определенията и разпорежданията“), а това значи, че поначало съдът трябва да разгледа жалбата в закрито заседание и че събира доказателствата, необходими за решаване на въпроса за жалбата, служебно.

И двете правила едва ли са подходящи за разглеждането на жалби срещу глоби и имуществени санкции при нарушение на задължение за бездействие, които представляват жалби срещу наложено наказание. То би трябвало да се извършва в открито заседание и при засилена състезателност на събирането на доказателства. Първото се налага поради особената сложност на доказването – издирването на истината относно настъпили в миналото факти, за което често само писмените доказателства няма да са достатъчни. Второто пък се налага с оглед гарантиране на възможност на страната за защита и избягването на съмнения в съдийската безпристрастност чрез прекомерното въвличане на съда в процесуалното доказване на нарушението на едно административноправно задължение⁹⁷.

Въобщо новата система на принудително изпълнение на неместимите задължения налага преосмисляне на някои институти на административнонаказателното право. Законодателят трябва да преосмисли отношението си към съществуващото положение едно и също поведение – извършването на забранено действие, в нарушение на административно задължение за бездействие, възникнало от някое от посочените в чл. 268 АПК изпълнителни основания – да бъде наказвано с две различни санкции – тези по чл. 287, ал. 2 вр. ал. 1 АПК и възможните административни наказания по специалните закони и ЗАНН. Налага се и преосмисляне и на уредбата на процесуалния ред за налагането на тези глоби и санкции и реда за защита срещу тях.

ЛИТЕРАТУРА:

1. **Апостолов, Ив.** Допустим ли е иск за изпълнение на обещание за продажба? - Юридически архив, г. XI (1939-1940), № 4.
2. **Величков, В.** Нужен ли е чл. 2, ал. 2 от ЗАНН? Един допълнителен поглед през призмата на нарушението митническа измама по чл. 234 от Закона за митниците. – Юридически сборник, БСУ, т. XII (2001).
3. **Дерменджиев, Ив.** Основни проблеми на административното наказване в НРБ, С. , Наука и изкуство, 1960.
4. **Дерменджиев, Ив. , Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на РБ. Обща част. 4 изд. С. , Сиби, 2001.
5. **Еленков, Ал.** Система за изпълнение на съдебни решения по административни дела в България. – Административно правосъдие, 2003, № 5.
6. **Калайджиев, Ан.** Облигационно право, Обща част. 2 изд. С. , Сиби, 2002.
7. **Конов, Тр.** Възражение за неизпълнен договор и право на задържане. С. , Регули, 1996.
8. **Костов, Д. , Д. Хрусанов.** Административен процес на РБ. С. , Сиби, 2001.
9. **Лазаров, К.** Критичен анализ на чл. 2, ал. 2 от ЗАНН. – Правна мисъл, 2000, № 2.
10. **Лазаров, К. , Ем. Къндева, Ал. Еленков.** Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С. , ЦОА “Кръстю Цончев”, 2007.
11. **Мирски, Кр.** По административното правосъдие. – Юридически преглед, г. XIX (1911), № 10.
12. **Пенчев, К. , Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.**

⁹⁷ **Сталев, Ж.** Съдийското безпристрастие и състезателното начало. – Правна мисъл, 1968, № 6, с. 11-22.

- Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С. , Сиела, 2006.
13. **Сивков, Цв.** Административно наказване. С. , Софи-Р, 1998.
 14. **Стайнов, П.** Разширяване областта на административното наказване, Изв. на ИПН, БАН, т. IX (1958), № 1.
 15. **Сталев, Ж.** Принудително изпълнение на задължения за извършване на волеизявления и на други правни действия. – Юридическа мисъл, г. I (1946), № 3-4.
 16. **Сталев, Ж.** Търговският регистър. 2 изд. С. , Софи-Р, 1994.
 17. **Стоев, С.** Научнопрактически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С. , Наука и изкуство, 1975.
 18. **Хрусанов, Д. , Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. С. , Сиела, 2007.

Докладът е рецензиран.