



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ДОКЛАД

ОТНОСНО ЕФЕКТИВНОСТТА НА СЪДЕБНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ АКТОВЕТЕ НА МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ИЗГОТВЯНЕ НА ДОКЛАД, ОБОБЩАВАЩ ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ, С КОИТО СА ПОТВЪРДЕНИ ИЛИ ОТМЕНЕНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ, И НАЧИНИТЕ ЗА ТЯХНОТО ПРЕОДОЛЯВАНЕ СПОРЕД ДЕЙСТВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ДОКЛАД

Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“.

Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г. на Върховния административен съд

Дейност 1 *„Изготвяне на проучване-анализ на ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове, и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство“*

ВЪВЕДЕНИЕ: Целта на настоящия доклад е обобщаване на причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове, както и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнението на следните задачи:

1. Преглед на резултатите от осъщественото проучване-анализ на ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

въз основа данните, изпратени на определената при Върховния административен съд работна група 1 по дейност Първа от Проекта от административните съдилища и общините, взели участие в осъщественото проучване.

2. Систематизиране и обобщаване на идентифицираните при проучването и анализа причини за неизпълнение от страна на местната администрация на един от видовете изпълнителни основания и по-конкретно – влезлите в сила съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове, включително при отчитане на спецификата на отделните закони, по които същите са постановени.

3. Анализ на действащата нормативна уредба, относима към възможностите за преодоляване на установените по-горе причини за неизпълнение от местната администрация на влезли в сила съдебни решения за потвърждаване или отмяна на административни актове.

Възложеното изследване обхваща период от четири години /2014 – 2018 г./, а обхватът на проучваните производства и съдебни актове – само АПК, ЗМСМА, ЗОБС, ЗУТ, ЗСПЗЗ, ЗООС, ЗКИР, ЗАдм, ЗГР, ЗДСл и ЗДОИ, като общ и специални закони, пряко свързани с административната дейност на органите на местното самоуправление и местната администрация, въз основа на които съдиите, включени в работна група 1 от Дейност Първа по Проекта, са изготвили собствени проучвания и анализи, приобщени към проектната документация. Настоящото изложение има за цел, на първо място, да обобщи посочените в тях причини за неизпълнение на съдебните актове, с



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**които са потвърдени или отменени актове на местната администрация,
а на второ – начините за тяхното преодоляване.**

Информацията в доклада е почерпена от извършеното проучване–анализ на ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация, данните, предоставени от общините и събраната практика на Върховния административен съд и административните съдилища, за периода 2014 - 2018 г. по дела, свързани с неизпълнение на съдебни решения с предмет жалби срещу административни актове, действия и бездействия на органите на местното самоуправление и местната администрация. Следва изрично да се отбележи, че данните сочат, че в значителния брой случаи, органите на местната администрация предприемат своевременно действия по изпълнението на съдебните решения, както и че по-чести са проблемите при изпълнението на решения от страна на колективните органи на местното самоуправление и местната администрация.

Проблемът, разглеждан с доклада, е изключително актуален и важен, доколкото голяма част от взаимоотношенията на гражданите с администрацията са свързани именно с изпълнението на обсъжданите в него изпълнителни основания.

Необходимо в тази връзка е да бъдат отчетени например две решения на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, в които са констатирани нарушения на чл. 6 § 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /ЕКПЧ/, като е установено, че българските власти и в частност администрацията, са пренебрегнали задължителността на съдебните решения на



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

българските съдилища и това е довело до осъдителни решения на Съда в Страсбург.

В решението *Velcheva v Bulgaria* е констатирано наличие на окончателно съдебно решение от септември 2005 г., с което на жалбоподателката е признато правото на възстановяване на земите в реални граници и Съдът в Страсбург е установил, че и към момента на разглеждане на жалбата решението на националния съд все още не е изпълнено, което в светлината на неговата практика (*Hornsby v. Greece*, 19 March 1997, § 40 и *Burdov v. Russia (no. 2)*, no. 33509/04, §§ 65-66, ECHR 2009) означава, че са нарушени гаранциите за изпълнение на влязло в сила съдебно решение. Обърнато е внимание, че продължителното неизпълнение на окончателно съдебно решение от гледна точка на наличието на „легитимно очакване“ за получаване на собственост може да бъде проблематично по смисъла на чл. 1 от Протокол 1. (*Ramadhian and Others v. Albania*, no. 38222/02, §§ 76-77, 13 November 2007, and *Mutishev and Others*, § 125). Акцентирано е, че спазването на принципа на правната сигурност, прогласен в член 1 от Протокол № 1, изисква, когато съдилищата са решили окончателно даден спор, тяхното решение да не се поставя под съмнение, освен по съществени и убедителни съображения (*Brumarescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 61, ECHR 1999-VII).

По второто дело - *Bratanova v. Bulgaria* е установено, че след отмяната през януари 2009 г. на мълчалив отказ на кмета на район Банкя при Столична община да издаде скица или друг документ, от който да е видно дали върху спорния имот е извършено застрояване, през 2010 г. отново е отказано издаването на горепосочения документ, който втори отказ е прогласен за нищожен с решение на Върховния административен съд от май 2012 г. Това



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

съдебно решение отново не е изпълнено, поради което съдът е наложил глоба от 1000 лв на основание чл. 304 АПК, но общината така и не е издала изисканите документи, за да продължи процедурата по реституция. ЕСПЧ е приел по този случай, че чл. 6 § 1 намира приложение и в подобни хипотези, тъй като ЗОДОВ не е ефективно вътрешно средство за защита.

Гореописаните осъждания подчертават необходимостта от засилване на мерките за обезпечаване на ефективността на съдебния контрол по отношение актовете на местната администрация, от гледна точка на своевременното изпълнение на влезлите в сила съдебни актове. Несъмнено преодоляването на причините за неизпълнение на влезли в сила съдебни решения, издадени във връзка с жалби срещу административни актове от местната администрация от една страна ще повиши качеството на работа на последната, а от друга – ще има съществено значение за увеличаване на престижа и доверието в съдебната система, премахвайки факторите, които в най-голяма степен рушат доверието на гражданите в стабилитета и ефективността на постановяваните от нея актове.

При изготвяне на обективирания в настоящия доклад анализ следва да бъдат съобразени **Препоръка Rec(2003)16** на Комитета на министрите на държавите-членки относно прилагането на административните и съдебните решения в областта на административното право, както и принципите и препоръките, възприети в **Становище № 13(2010)** относно ролята на съдиите при изпълнението на съдебните решения, прието от Консултативния съвет на европейските съдии.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Съгласно Препоръка Rec(2003)16 ефективността на правосъдието изисква съдебните решения в областта на административното право да бъдат изпълнени, а правата, защитени от Европейската конвенция за правата на човека, налагат изпълнението им в разумен срок да се разглежда като неразделна част от тях.

Комитетът на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа дава съответните препоръки на правителствата на държавите-членки, с цел гарантиране на ефективното изпълнение на административните и съдебните решения в областта на административното право да следват в своето законодателство и практика изложените в препоръката принципи на добрата практика и по-конкретно:

- да предоставят подходяща правна рамка, гарантираща, че частните лица се подчиняват на административните решения, които са били доведени до знанието им в съответствие със закона, независимо от закрилата на техните права и интереси от страна на съдебните власти;
- когато не е предвидено със закон, че подаването на жалба срещу решение води до автоматично спиране, частните лица да могат да поискат от административен или съдебен орган спиране на изпълнението на обжалваното решение, за да се гарантира защитата на техните права и интереси;
- тази възможност следва да бъде упражнена в разумни срокове, за да се избегне ненужно възпрепятстване на действието на административните органи и да се гарантира правната сигурност;
- при вземането на решение по искането за спиране, обществения интерес и правата и интересите на трети лица трябва да бъдат взети предвид от административния орган и, освен ако не е изключено от закона, от съдебния орган.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Принципите на добра практика при изпълнението на съдебните решения по отношение на административните власти изискват, наред с другото, гаранция от страна на държавата, че:

- административните власти прилагат съдебните решения в рамките на разумен период от време;
- в случай на неизпълнение от страна на административния орган на съдебно решение, следва да се предвиди подходяща процедура, за да се даде възможност за прилагане на настоящото решение чрез разпореждане или санкция;
- административните органи биха били подведени под отговорност, когато отказват или пренебрегват прилагането на съдебни решения, като от държавните служители, които отговарят за прилагането на съдебните решения, може да бъде потърсена индивидуална отговорност по дисциплинарно, гражданско или наказателно производство, ако не успеят да ги приложат.

В становището си от 2010 г., Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) подчертава, че ефективното изпълнение на обвързващо съдебно решение е основополагащ принцип на правовата държава, като то е от основно значение за гарантиране на доверието на обществеността в съдебната система, а неизпълнението на постановено съдебно решение би обезсмислило независимостта на съдебната система и правото на справедлив процес. В държава, управлявана съгласно принципите на правовата държава, публичните субекти са задължени преди всичко да зачитат съдебните решения и да ги изпълняват своевременно и съгласно принципа „ex officio“. Самата идея за отказ



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

от страна на държавен орган да изпълни съдебно решение подкопава концепцията за върховенство на закона.

В становището на КСЕС са изведени следните общи принципи и препоръки:

- Подлежащото на изпълнение решение трябва да бъде справедливо и ясно по отношение на определянето на задълженията и правата, с цел да се избегне възникването на пречки пред ефективното му изпълнение;
- Изпълнението следва да бъде бързо и ефективно, включително като бъде обезпечено с необходимите финансови средства за тази цел;
- Публичните органи следва да изпълняват постановените срещу тях решения незабавно и без да принуждават ищците да използват изпълнителни производства;
- Когато е необходимо да се прибегне до изпълнително производство, законодателството не следва да възпрепятства упражняването на гражданска, наказателна и дисциплинарна отговорност за длъжностни лица, които се считат за виновни за отказ или забавяне при изпълнението на съдебно решение;
- Следва да са налице правила за възстановяване на допълнителните разходи, направени в резултат на откази или забавяне на изпълнението на съдебни решения от отговорните за това служители и действията на държавни служители, водещи до забавяне или отказ от изпълнение, следва във всички случаи да бъдат обект на съдебен контрол;
- Да се публикуват редовни доклади относно ефективността на изпълнението, включително данни относно забавяния и причините за тях, както и различни методи за изпълнение, а специален раздел следва да бъде посветен на изпълнението на съдебните решения срещу органи на публичната власт.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

От съществено значение за обсъжданата тема е да бъдат изведени значимите и основни за нея елементи на приложимата правна уредба:

Съдебният контрол на административните актове е една от формите за защита на правата и законните интереси на гражданите, която в контекста на изследвания въпрос се явява правна гаранция за законността на дейността на местната администрация при провеждането на изпълнение на потвърден с влязло в сила съдебно решение акт.

Съдебната защита на гражданите и юридическите лица срещу административните актове, засягащи техни права и законни интереси, е регламентирана на конституционно ниво в чл. 120, ал. 2 КРБ. Предмет на контрол са всички видове административни актове, с изключение на онези, за които изрична законова норма е предвидила това. Съдебният контрол е най-значимата и авторитетна гаранция за защита на правата на лицата от действията на администрацията, като следва да се има предвид, че в случаите на вече издаден незаконосъобразен акт, контролът е последващ и касае вече нарушени права на оспорващия, поради което своевременното изпълнение на съдебните решения е от особено значение за неговата ефективност.

Съгласно чл. 177, ал. 1 АПК решението има сила за страните по делото, а ако оспореният акт бъде отменен или изменен – по отношение на всички. В случаите на отмяна на административен акт, съдебното решение има конститутивно действие, като влече отпадането на разпоредените с него права и задължения.

На свой ред, чл. 177, ал. 2 АПК налага прогласяването на нищожността на всеки акт или действие на административен орган, извършени в противоречие с



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

влязло в сила решение на съда, като всеки заинтересован може да се позове на тази нищожност или да поиска от съда да я обяви.

В тази връзка следва да се има предвид и определеното с чл. 172а, ал. 1 АПК съдържание на съдебното решение, в което не се включват мотивите – според ал. 2 на горепосочения нормативен текст, те се излагат към решението, като в тях се посочват становищата на страните, фактите по делото и правните изводи на съда.

В случай, че съдът отмени административния акт без да връща делото като преписка на органа за ново произнасяне /т.е. в хипотезата на чл. 173, ал. 1 АПК/, органът следва да възстанови положението, съществувало до отмяната на акта, с действия или бездействия, които биват лесно установими и контролирани.

Повече проблеми възникват при отмяната на акт, налагаща връщане на делото като преписка на административния орган /съобразно правомощията на съда по чл. 173, ал. 2, 3 и 4 АПК/. Сред тях е и това по ал. 2 – изпращане на преписката за ново разрешаване на въпроса по същество /когато актът е издаден от некомпетентен орган или естеството му не позволява разрешаването на въпроса по същество от съда/, със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. Именно в тези случаи често възникват въпроси, пряко отразяващи се на изпълнението на решението. Случва се, например, органът да счита мотивите за неясни или да констатира междуременно настъпило изменение на фактическата обстановка, или просто да установи нови факти и обстоятелства, които са от значение за разрешаване на въпроса по същество /предвид задължението му да установи и събере доказателства за всички факти от значение за постановяване на акта, съгласно чл. 9 и чл. 35 АПК/. В тази



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

връзка следва да се отбележи, че дадените от съда задължителни указания касаят именно тълкуването и прилагането на закона, както и че без съмнение, новоустановените релевантни факти следва да бъдат отчетени от органа при произнасянето му с нов акт. Наред с това, ако в диспозитива на решението има препращане към мотивите на съдебния акт, при което дадените от съда задължителни указания са неясни, то административният орган може да поиска тълкуване, допълване или поправка на решението, но не и да се позовава на твърдяните от него недостатъци на съдебното решение като основание за неизпълнението му.

Според чл. 174 АПК, когато задължи органа да издаде административен акт или документ, съдът определя и срок за това. Анализът на проучената практика сочи, че в някои от случаите, в противоречие с горепосоченото изискване, съдът не определя такъв срок, при което биват съобразявани общите срокове за издаване на административни актове. Този пропуск създава предпоставки за забава при изпълнението на съдебните решения от органите на местната администрация, поради което следва да бъде преодолян. Важно е да се има предвид и допълнението на текста на чл. 174 АПК, по ДВ бр. 77/2018 г., в сила от 19.11.2018 г., съгласно което, при мълчалив отказ на административния орган, препис от съдебното решение се изпраща и на компетентните органи по чл. 307 АПК /за налагане на наказание по чл. 302 АПК/.

Най-общо, в съдебната практика липсва спор, че при отмяната на акт, приет за издаден без да са спазени административнопроизводствените правила, хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК е неприложима. Правилото предполага констатирано противоречие между разрешената с диспозитива на влязлото в сила съдебно решение спорен предмет и правните последици от решението, с тези на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

последващ административен акт или действия на административния орган, осъществени след връщането на преписката. Проблеми възникват най-вече при наличието на дадени с отменителен съдебен акт задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона и по-конкретно - указания, обективирани съгласно препратка в диспозитива, в мотивите на съдебното решение. Нееднозначно в практиката се възприема становището, че тъй като мотивите на съдебното решение не се ползват със сила на пресъдено нещо, то в случай, че при издаването на новия акт административният орган не се съобрази с тях, ще постанови не нищожен, а само незаконосъобразен акт, който може да бъде отменен само ако е атакуван в предвидените за това срокове и ред, без да е основателно позоваването на чл. 177, ал. 2 АПК.

От много съществено значение е и уредбата на изпълнението на съдебни решения по административни дела в дял V /чл. 267-чл. 301/ АПК. Съгласно легалната дефиниция на чл. 268, т. 2 АПК, изпълнителни основания по този кодекс са включително влезлите в сила решения на административните съдилища. На свой ред, текстовете на чл. 271-273 АПК очертават органите по изпълнението /чл. 271/, съществените елементи на начините за изпълнение /чл. 272/ и отговорността на органа при неизпълнение в срока, посочен в изпълнителното основание /чл. 273 – препращащ към глобата по чл. 305 от същия кодекс, в случаите на неизпълнение в срок/.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Наред с горното, преди да бъдат очертани причините, водещи до неизпълнение на съдебните решения, следва да бъдат изведени нормативноустановените способности за защита срещу неизпълнението на влезлите сила съдебни актове:

1. На първо място такъв способ визира разписаната в закона възможност да се предприемат действия по принудително изпълнение на съдебните решения, когато същите са годно изпълнително основание по реда на Дял пети от Административнопроцесуалния кодекс. Изпълнителното производство не започва по инициатива на съда, постановил влезлия в сила съдебен акт, а зависи от волята на административния орган, издал акта или започва по почин на заинтересован гражданин или организация.

Следва да се отбележи, че в закона са регламентирани и редица възможности за защита срещу принудителното изпълнение – обжалване на актове, действия и бездействия на органа по изпълнението, възможност за спиране и прекратяване на изпълнителното производство, искова защита по реда на чл. 292 АПК, които могат както да забавят и/или възпрепятстват изпълнението на съдебното решение, така и да способстват за неговото изпълнение.

Така например, възпрепятствано е изпълнението на влязла в законна сила заповед за премахване на незаконен строеж, посредством уважен от съда иск с правно основание чл. 292 АПК по административно дело № 10664/2015 г. по описа на Върховния административен съд. С решението на касационната



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

инстанция е отменено решението на Административен съд - София град по административно дело № № 12098/2013 г., и е уважен предявеният иск срещу кмета на Район „Оборище“, Столична община, като е прието за установено, че ищецът не дължи изпълнение на влязла в сила заповед за премахване на незаконен строеж, поради изтекла погасителна давност за това съгласно чл. 285, ал. 1 АПК.

Пример за успешно проведено производство по реда на чл. 294 и следващите от АПК, в резултат на което е започнало принудително изпълнение на потвърден от съда административен акт, дава и акта по административно дело № 1914/2017 г. по описа на Административен съд - Пловдив, което е било образувано по жалба против бездействие на органа по изпълнение – Кмет на Район „Южен“ при Община Пловдив да изпълни влязла в сила заповед за премахване на незаконен строеж. След като съдът установява, че всички условия за принудително изпълнение на заповедта са осъществени, но въпреки това органът не предприема никакви действия за това, тоест бездейства, постановява решение, с което уважава жалбата и задължава Кмета на Район „Южен“ при Община Пловдив да започне принудително изпълнение на заповедта.

По административно дело № 603/2017 г. по описа на Административен съд - Плевен също е постановено решение, с което е уважена жалба против бездействие на орган по изпълнението по реда на чл. 294 АПК и същият е задължен да предприеме действия по принудително изпълнение на заповед за премахване на незаконен строеж.

2. Друга възможност за предприемане на действия при неизпълнение на влязло в сила съдебно решение е ангажирането на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административно-наказателна отговорност по реда на чл. 304 АПК, предвиждащ налагането на глоба за длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт.

Производството започва по почин на заинтересуваното лице, като е предвиден улеснен процесуален ред за установяване и наказване на конкретното длъжностно лице. Не се съставя акт за установяване на нарушение, а се пристъпва директно към издаване на разпореждане от председателя на съда или от овластено от него длъжностно лице, след като се даде възможност на нарушителя да даде писмени обяснения и да посочи доказателства за своите твърдения. Когато съдът прецени, че длъжностното лице виновно не е изпълнило задълженията си, с разпореждане налага глоба, като препис от разпореждането се връчва на нарушителя и подлежи на обжалване пред тричленен състав на същия съд.

Прегледаната от работна група 1 по дейност Първа съдебна практика е свързана предимно с приложението на чл. 304 АПК, като от нейния анализ са видни както недостатъчната ефективност на съдебния контрол, разписан като противодействие на неизпълнението на съдебните решения, така и наличието на някои основни спорни моменти, обозначени по-долу в настоящото изложение.

Независимо от уредения в закона специален ред за ангажиране отговорността на длъжностно лице за неизпълнение на задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт, от представената за целите на проекта информация от административните съдилища, се налага изводът, че този способ не е достатъчно ефективен по отношение защитата на заинтересованите от изпълнението лица, а също и във връзка с превенцията и санкционирането на лицата, отговорни за неизпълнението. За продължителния



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

период от време от 2014 г. до 2018 г. включително, за който е била изисквана информация от административните съдилища, функциониращи на територията на Република България, шестнадесет от тях са представили такава, съдържаща броя на образуваните производства по чл. 304 - чл. 306 АПК за неизпълнение на актове на административните съдилища, постановени по ЗМСМА, ЗОС, ЗУТ, ЗСПЗЗ, ЗООС, ЗКИР, Закон за администрацията, ЗГР, ЗДСл, ЗДОИ от органи на местно самоуправление и местна администрация, наложените по тях глоби и оставените без уважение искания за налагане на глоби. Прави впечатление сравнително малкият брой на образуваните в съдилищата производства по реда на чл. 304 АПК - за пет години в административните съдилища по този ред са били образувани едва 112 дела, а във Върховния административен съд - 13 дела. При това, от общо посочените 125 производства, само 25 /т.е. 20 %/, са приключили с налагане на глоба на длъжностното лице за неизпълнението на съдебен акт. Останалите 80 % от делата са приключили с отказ да се наложи глоба, като мотивите за това могат да бъдат групирани по следния начин: наличие на изпълнение на съдебното решение, било то пълно, частично или забавено; макар съдебният акт да не е изпълнен, съответният орган е предприел или започнал някакви действия по повод неговото изпълнение; наличие на обективна невъзможност да се изпълни съдебният акт; изпълнението зависи от произнасянето на колективен орган, който не може да бъде санкциониран по този ред.

Следва да се отчете възможността, ниският брой на образуваните по този ред дела да се дължи на липсата на осведоменост у заинтересованите лица за наличието му. Наред с горното, както вече беше посочено по-горе, анализът и обобщенията на съдебната практика по тези производства сочат на наличието на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

множество противоречия и спорни въпроси по повод приложението на института по чл. 304 АПК, което също повлиява ефективността му.

Според преобладаващата съдебна практика, когато компетентния съд се произнесе с разпореждане, с което остави без уважение искането за налагане на санкция за неизпълнение на съдебното решение, това разпореждане не подлежи на обжалване от подателя на искането, тъй като не е участвал в административно-наказателното производство. Право на жалба има само соченият за нарушител и то, в случаите, когато му е наложена глоба, което се извлича от нормите на чл. 306, ал. 4, във връзка с ал. 5 АПК, според които препис от разпореждането на съда се връчва на нарушителя и подлежи на обжалване пред тричленния състав на същия съд в 7-дневен срок от връчването му. Но са установени и случаи, при които жалба, подадена от лицето – вносител на сигнала против разпореждането с което се отказва налагане на глоба, е приета за допустима и разгледана по същество.

Следващият спорен въпрос е свързан с това, възможно ли е да се санкционира колективен административен орган, когато е отговорен за неизпълнението. В някои случаи, когато изпълнението зависи от волята на колективен административен орган, съдът компетентен да наложи съответната санкция по чл. 304 АПК отказва да я наложи с мотива, че в закона не е предвидена възможност да се ангажира отговорността на колективен орган – *така например е постановено по административно дело № 541/2014 г., касаещо отговорност на общинска служба по земеделие и по административно дело № 136/2015 г. по описа на Административен съд – Благоевград относно отговорност на общински съвет.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Съществен спорен въпрос по повод приложението на чл. 304 АПК касае и случаите на забавено и/или непълно изпълнение на съдебното решение. Редица са случаите, при които съдът е отказал да наложи глоба на съответното длъжностно лице по чл. 304 АПК при забавено изпълнение на влязъл в сила съдебен акт, с мотива, че макар изпълнението да е извършено след указания срок, понякога със значително във времето закъснение, няма неизпълнение на съдебното решение, тоест не са налице условията за ангажиране на тази отговорност.

Така например е постановено по административно дело № 33/2014 г. и административно дело № 34/2014 г. по описа на Административен съд – Русе; административно дело № 1097/2015 г. по описа на Административен съд – Плевен; административно дело № 2/2016 г. и дело № 3/2016 г. по описа на Административен съд – Хасково; административно дело № 429/2015 г. по описа на Административен съд – Видин, по които съдът, за да откаже да наложи санкция изрично е посочил, че чл. 304, ал. 1 АПК визира пълно, а не забавено изпълнение; административно дело № 667/2017 г. по описа на Административен съд – Благоевград, в който случай съдът приема, че макар и с неоправдано закъснение и едва след подаване на искането за налагане на санкция, главният архитект се е произнесъл и е изпълнил съдебното решение посредством презаверяване на разрешение за строеж, тоест не е налице основание за налагане на глоба; подобни мотиви са изложени и от Административен съд – Велико Търново по административно дело № 360/2016 г., който счита, че забавеното изпълнение не може да се приравни на пълно неизпълнение.

Но при същата хипотеза са налице примери, макар и редки, при които съдът приема, че забавеното изпълнение следва да се приравни на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

неизпълнение на съдебния акт и налага съответната глоба – така например е постановил Административен съд – Пазарджик по административно дело № 800/2017 г., налагайки глоба на Кмета на село Злокучене, въпреки че съдебното решение, задължаващо го да предостави обществена информация, е било изпълнено три месеца след определения срок. Така е процедирал и Административен съд – Плевен по административно дело № 669/2016 г., по което е наложена глоба на Началника на Общинска служба „Земеделие“ гр. Кнежа за забавено произнасяне повече от 7 месеца по върната от съда преписка.

Противоречиво съдът приема и наличието на непълно или частично изпълнение, като са налице случаи, когато факта, че са започнали някакви действия по повод изпълнението на съдебното решение е основание да не се наложи глоба или се налага такава при същата хипотеза с мотива, че независимо от отпочналото административно производство, същото не е завършило в указания срок, тоест е налице неизпълнение на съдебното решение.

Например, по административно дело № 83/2015 г. по описа на Административен съд – Благоевград, което е образувано по искане за налагане на наказание на Кмета на Община Петрич за неизпълнение на съдебно решение, с което е отменен отказ за допускане на изменение на Подробен устройствен план, съдът е отказал да наложи глоба с мотива, че органът е започнал процедура по издаване на административния акт и административното производство е висящо. Със същия мотив, а именно, че е налице започнало административно производство и са предприети някакви действия от страна на органа, отговорен за изпълнението на съдебното решение, макар и да не е налице пълно изпълнение, съдът е отказал да ангажира отговорността по чл. 304 АПК по административно дело № 298/2014 г. по описа на Административен съд –



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Велико Търново, по административно дело № 281/2018 г. по описа на Административен съд – Добрич и по административно дело № 228/2018 г. по описа на Административен съд – Плевен.

По различен начин е подходил Административен съд – Пазарджик по административно дело № 257/2016 г., което е било образувано по искане за налагане на глоба на Кмета на Община Батак за неизпълнение на решение, с което е отменено негово бездействие, в качеството му на орган по изпълнението и съдът е дал двумесечен срок да се изпълни влязлата в сила заповед. Съдът е наложил глоба по чл. 304 АПК на Кмета на Община Батак, след като е установил, че този двумесечен срок не е спазен, въпреки че са били започнати действия по изпълнението.

Показателен е примерът по административно дело № 34/2016 г. по описа на Административен съд – Велико Търново, образувано по искане за налагане на административно наказание за неизпълнение на съдебно решение, с което е отменено решение на Общински съвет – Елена, с което не е прието предложение за изработване на проект за Подробен устройствен план – План за застрояване на земеделски имот и преписката е върната за ново произнасяне. Установено е, че след връщане на преписката е налице ново произнасяне, поради което съдът е отказал да наложи глоба, тъй като е приел, че дори съдебното решение да е изпълнено неточно или в противоречие с дадените от съда указания в мотивите му, то новият административен акт подлежи на самостоятелен съдебен контрол.

Възникват спорове и чия е подсъдността по производствата по чл. 304 АПК – на първоинстанционния съд, постановил решението, подлежащо на изпълнение или на касационния, който го е оставил в сила. Според становището на съставите, разрешили спора за подсъдност, тези производства са подсъдни на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

първоинстанционния съд, но има случаи, в които искания за налагане на наказания по чл. 304 АПК са били разглеждани от касационния съд.

Следва да се има предвид, че чл. 304 АПК е пряко насочен към изпълнението на влязло в сила съдебно решение в срок, чрез налагането на санкции на длъжностно лице, което дължи изпълнението. Законодателната идея обаче е непълна, предвид ограничението, въведено с разпоредбата, доколкото тя е приложима спрямо „длъжностно лице“, а санкционният ѝ характер не позволява разширително тълкуване. Това е видно и от практиката на съдилищата относно възможността за налагане на наказание на колективен орган, съответно на неговите членове - глоба не е наложена на колективен орган, нито на неговия представител, по мотиви, че последният не е адресат на задължението, вменено със съдебното решение. Съгласно разпоредбата на чл. 59, ал. 1 АПК административният орган, а не длъжностно лице издава или отказва издаване на акта с мотивирано решение. Посочването на длъжността на лицето, което е подписало акта е единствено елемент от дължимата форма.

Несъмнено приложението на чл. 304 АПК е пряко обвързано от срока за изпълнение. Тогава, когато този срок е посочен от съда в решението, задължаващо административния орган да се произнесе, е налице по-лесно осъществима възможност за страната, за която решението е благоприятно да проследи изтичането му и своевременно да поиска от съда налагане на санкции за неизпълнение. Независимо от това, неопределянето от съда на срок за изпълнение на съдебното решение в противоречие с изискването по чл. 174 АПК, не може да обоснове неизпълнение на съдебното решение от страна на административния орган. При всички случаи последният дължи произнасяне, което при непосочен от съда срок, следва да бъде осъществено в установените в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

АПК или в специален закон срокове. Произнасянето в тези срокове всъщност е и по-благоприятно за административните органи, доколкото чл. 174 АПК не установява задължение за съда, определеният от него срок за произнасяне да е именно определеният в закона, тъй като административното производство вече се е развило и прави вероятно вече да са установени релевантните за спора факти и обстоятелства.

3. Друго използвано правно средство за защита срещу неизпълнение на влязло в сила съдебно решение е предявяването на иск по реда на чл. 203 АПК, във връзка с чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ срещу съответната община за обезщетяване на вреди, причинени от това неизпълнение.

Тази отговорност е обективна и безвиновна, като при уважаване на предявения иск се понася от общината като юридическо лице, за разлика от отговорността, разписана в чл. 304 АПК. Проблемът е в това, че визираното исково производство има за предмет обезщетяване на вреди – имуществени и неимуществени, които са последица от отменен като незаконосъобразен административен акт, действие или бездействие, а не постановяване на изпълнението на влязло в сила съдебно решение.

4. Друга форма на защита срещу неизпълнението на влязло в сила съдебно решение се явява възможността, основана на чл. 177, ал. 2 АПК.

В случай, че административният орган издаде нов акт или извърши действия, които противоречат на влязло в сила съдебно решение, тоест не



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

изпълни същото, административният акт или действие се считат за нищожни, като всеки заинтересован може да иска от съда да обяви тази нищожност без ограничение на времето. Многобройни са примерите от съдебната практика, при които тази възможност е реализирана от заинтересованите лица успешно, така че се е стигнало до прогласяване нищожността на административен акт, издаден в противоречие на съдебно решение.

Така например, по административно дело № 13800/2016 г. по описа на Върховния административен съд е обявено за нищожно удостоверение за търпимост на незаконен строеж, тъй като е издадено след проведено съдебно производство по оспорване на заповед за премахване на същия строеж, което е приключило с потвърждаване на същата. Съдът е приел, че в случая въпросът за липсата на условия строежа да бъде преценен като търпим по смисъл на Закона за устройство на територията е разрешен със сила на присъдено нещо в производството по оспорване на заповедта за неговото премахване. Съответно, възможността за изследване търпимостта на строежа е преклудирана, поради което издаденото в последствие удостоверение за търпимост се явява нищожен административен акт като противоречащ на влязлото в сила съдебно решение, с което е потвърдена заповед за премахване на същия строеж.

Прогласявани за нищожни са и актове за узаконяване на незаконни строежи, издадени от съответния главен архитект и постановени в противоречие с влезли в сила съдебни решение, разрешили със сила на присъдено нещо въпросът за незаконността на даден строеж – административно дело № 187/2018 г.; административно дело № 14662/2017 г.; административно дело № 9011/2017 г.; административно дело № 2214/2018 г.; административно дело № 8268/2016



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

г.; административно дело № 13412/2016 г. по описа на Върховния административен съд.

Друг пример за прогласяване нищожността на административен акт на основание по чл. 177, ал. 2 АПК е когато административният орган издаде заповед за премахване на строеж, въпреки че за същия вече е налице предходна заповед, която е била отменена от съда, тъй като е прието, че строежът е търпим или законен и не подлежи на премахване – така например са приключили съдебните спорове по административно дело № 6737/2017 г. и административно дело № 11280/2018 г. по описа на Върховния административен съд. Подобно разрешение е получил и спор, възникнал по повод повторно постановен отказ от страна на Главния архитект на Община Благоевград да одобри инвестиционен проект за реконструкция и изграждане на сграда, постановен след като негов предходен отказ за същия проект е бил отменен като незаконосъобразен и преписката е върната за ново произнасяне - административно дело № 6590/2017 г. по описа на Върховния административен съд.

Анализирайки горепосочените случаи, следва да се подчертае, че този институт е приложим само когато съдът по първоначално развитото се съдебно производство се е произнесъл по материалната законосъобразност на оспорения акт, съответно е неприложим в случаите, когато актът е отменен на някое от основанията по чл. 146, т. 1, т. 2 или т. 3 АПК.

5. Следва да се има предвид и уредената в Административнопроцесуалният кодекс възможност за подаване на сигнал срещу административен орган или длъжностно лице, за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

извършени от него незаконосъобразни действия или бездействия, каквато хипотеза се счита за възможна и при неизпълнение на влязло в сила съдебно решение.

Сигнал може да подаде всяко заинтересувано лице, като сезира органа, който непосредствено ръководи и контролира длъжностното лице, за чието незаконосъобразно действие или бездействие се съобщава. Предвидена е облекчена форма на сигналите, като те могат да бъдат както писмени, без изискване за специално съдържание, така и устни и могат да се подават лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, факс или електронна поща. Регламентиран е кратък срок, в който компетентният орган е длъжен да се произнесе по подадения сигнал, а именно – 14 дневен от постъпването му, като когато го уважи, органът взема незабавно мерки за отстраняване на допуснатото нарушение, а в противен случай изпраща сигнала и своите обяснения на съответния по-горестоящ орган. В резултат на подаден основателен сигнал е възможно да се постигне както целения резултат – изпълнение на влязло в сила съдебно решение, така и да се ангажира дисциплинарната отговорност на виновното за неизпълнението длъжностно лице.

6. В чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс пък е предвидена и наказателна отговорност за длъжностно лице, което попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение, тоест заинтересованите лица биха могли да защитят своите права, нарушени от неизпълнение на влязло в сила съдебно решение, което е благоприятно за тях и посредством подаване на сигнал до органите на съответната прокуратура.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Следва изрично да се подчертае, че в зависимост от особеностите на конкретното неизпълнение на съдебен акт, е възможно и допустимо да бъдат реализирани не само една, а едновременно няколко от гореизброените способности на защита срещу неизпълнението.

Доколкото разписаните в действащата нормативна уредба способности за защита от неизпълнение на съдебните решения не се използват в достатъчна степен поради непознаването им или недостатъчната им ефективност, органите на местното самоуправление и местна администрация продължават в множество случаи да не предприемат своевременно действия по изпълнението на съдебните актове или дори да го възпрепятстват. В случай, че по отношение на административните органи и съответните, отговорни за неизпълнението длъжностни лица, по-често се стига до ангажиране на някоя от горепосочените отговорности, това ще създаде допълнителна мотивация за промяна на поведението им, насочена към точното и навременно изпълнение на съдебните актове.

Наред с горното, следва да се има предвид, че неизпълнението на влязло в сила съдебно решение, включително неточното, неправилно или забавено изпълнение, може да породи негативни правни последици, както за заинтересованото лице, имащо интерес от изпълнението, така и за органите и длъжностни лица от състава на местната администрация и местно самоуправление, които са длъжни да го изпълнят. Тези последици могат да бъдат проявени чрез понасяне на отговорност за имуществени и неимуществени вреди, причинени от неизпълнението, налагане на глоби, прогласяване за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

нищожни на последващи актове, които противоречат на съдебно решение, отговорност за разноски, ангажиране на дисциплинарна и наказателна отговорност за виновните длъжностни лица от състава на общинската администрация.

Именно с цел предотвратяване на тези негативни последици е от съществено значение да бъдат очертани причините, водещи до неизпълнение на съдебните решения и намиране на начини за тяхното преодоляване. Изпълнението на влязъл в сила съдебен акт е от особена важност с оглед утвърждаването на съдебната власт и ефективността на съдебния контрол, който органите на тази власт упражняват. Този контрол напълно би загубил своя смисъл и значение при невъзможност да се изпълни съдебното решение, разрешило правния спор или при срещане на затруднения по неговото изпълнение.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ПРИЧИНИ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОТВЪРЖДАВАНЕ И ОТМЯНА НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ.

1. На първо място, липсата на своевременно проведено изпълнение на обследваните изпълнителни основания може да се дължи на предприети от задължените граждани и юридически лица действия за защита срещу принудителното изпълнение - посредством подадени искания за защита срещу незаконно принудително изпълнение /чл. 128, ал. 1, т. 4 АПК/.

С индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 1 АПК и с общите административни актове по чл. 65 АПК се създават права или задължения, а с индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 2 АПК се декларират или констатира вече възникнали права или задължения. Породените от тези актове последици, респективно констатираните с тях задължения, са правни - съставляват установена с административен акт с или произтичаща директно от закона необходимост едно лице, адресат на акта, да има определено поведение /да извърши определено действие или да се въздържа от извършването на такова действие/, да осъществи определен резултат или да търпи определено поведение на друго лице. В случай, че тези задължения не бъдат доброволно изпълнени, подлежат на принудително изпълнение по реда на дял V АПК, регламентиращ и правото на защита на лицето или административния орган, срещу който е насочено принудително изпълнение.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Защитата бива два вида – исковата защита по чл. 292 и чл. 293 АПК, която има за цел да опровергае съществуването на задължението, представляващо материалноправна предпоставка на изпълнението чрез отрицателен установителен иск и съответно - процесуалната защита чрез обжалване на незаконни действия и бездействия на органа по чл. 271, уредена в чл. 294 – 298 АПК:

Искът по чл. 292 АПК може да бъде основан единствено на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание – административен акт, респективно влязло в сила съдебно решение, определение или разпореждане /уредбата съответства на тази по ГПК, чийто чл. 439 също визира възможността длъжникът да оспори изпълнението чрез иск, основан само на факти, настъпили след приключването на съдебното дирене в производството, по което е издадено изпълнителното основание/. Страните и подсъдността на този иск са изрично уредени от чл. 293 АПК. Искът се предявява от длъжника срещу взискателя /определени съгласно чл. 274 АПК/ като страни по него могат да бъдат и техните правоприменници по смисъла на чл. 275 АПК, станали страни в изпълнителното производство. Лице обаче, което не е посочено в изпълнителното основание като длъжник, няма право на иск по чл. 292 АПК – *в този смисъл са определенията по адм. дела №№ 4987/2008 г. и 14054/2009 г. на ВАС, II отд.* Ако задължени са граждани или организация, се конституира и административния орган, издал административния акт /чл. 293, ал. 2 АПК/. Искът се предявява по местожителството или седалището на взискателя - чл. 293, ал. 3 АПК, който предвижда традиционна местна подсъдност за исково производство, предвид обстоятелството, че взискателят по чл. 293, ал. 1 АПК е ответник по



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

отрицателния установителен иск. В тази връзка следва да се отбележи, че понастоящем общата местна подсъдност по граждански дела се определя по критерия «постоянен адрес», дефиниран и регламентиран със Закона за гражданската регистрация. Когато като ответник е конституиран и административен орган съгласно изискването на чл. 293, ал. 2 АПК, подсъдността се определя по седалището на този орган /вж определение по адм.д.№ 14492/2009 г. на ВАС, I отд./. Възражение за местна неподсъдност може да се прави най-късно в първото заседание пред първата инстанция и да се повдига служебно от съда – чл. 134, ал. 2, изречение първо АПК /разпоредбата е общо приложима за всички съдебни производства по АПК, в т.ч. за иска по чл. 292 АПК/.

Предмет на иска, както вече беше отбелязано по-горе, е да се установи евентуално липсата на изпълняемо задължение като материалноправна предпоставка за изпълнението. Проверява се дали след издаване на изпълнителното основание са настъпили правопогасяващи или правоизключващи факти, водещи до отпадане на задължението. Чл. 292 АПК допуска оспорването на задължението само въз основа на факти, които не са били преклудирани от изпълнителното основание – *в определение по адм. дело № 2833/2009 г. на ВАС, II отделение, новите факти са дефинирани по следния начин: «Това са относимите към законосъобразността на изпълнителното основание факти, които са настъпили тогава, когато вече не са могли да бъдат приобщени и ценени в производството по издаването или оспорването му.»*. В този смисъл са и множество по-нови съдебни актове на ВАС – *например решение № 7169/11.06.2020 г. по адм. дело № 9886/2019 г. на ВАС, четвърто отделение, в мотивите на което е направено отбелязването че: «...констатациите, направени в*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

нотариалното производство по издаване на нотариалния акт за собственост по давностно владение, не могат да бъдат определени като нови факти по смисъла на чл. 292 АПК, а оттам и не се установяват визираните в закона предпоставки за уважаване на предявения отрицателен установителен иск по този текст.задълженото по изпълнението лице не се позовава на факти, настъпили след предприемането на действия по изпълнението на заповед № РД-09-2-248/08.07.2014 г. на кмета на район "Триадица", които да могат да бъдат приети за основание за уважаване на искова молба по чл. 292 АПК".

Най-общо, анализът на разпоредбите на чл. 170, 171, 219, 220, 239 и 292 АПК налагат следните изводи – страните в съдебното производство по оспорване на административни актове са длъжни още пред първата инстанция да направят и обосноват всичките си искания и възражения, както и да установят обстоятелствата, на които основават своите искания или възражения, защото касационната инстанция преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение и затова пред нея са допустими само писмени доказателства, които установяват касационните основания. С постановяване на съдебното решение от касационната инстанция, с което се оставя в сила първоинстанционното съдебно решение, последното влиза в сила и преклудира всички релевантни за спора факти, известни на страните, но незааявени от тях в хода на съдебното производство. Само обстоятелства и писмени доказателства от съществено значение за делото, които са съществували преди съдебното решение да влезе в сила, но не са били известни на страните, поради което те не са ги навели, съответно представили по делото, могат да обосноват отмяна по чл. 237 – 244 АПК. На свой ред, само факти, настъпили след издаването на изпълнителното



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

основание и имащи за последица изменение, отмяна или погасяване на установеното с него задължение, обуславят отрицателен установителен иск по чл. 292 АПК. Например продължителното бездействие на органа по изпълнението може да доведе до погасяване по давност на изпълнението, при наличието на възражение от страна на длъжника в този смисъл. Съгласно разпоредбата на чл. 285 АПК, ако специален закон не разпорежда друго, изпълнителното основание не се привежда в изпълнение ако са изтекли 5 години от влизането му в сила. След изтичането на този период от време, в който не са били предприети действия по изпълнение на съдебното решение, се погасява възможността за принудително изпълнение така, че влязлото в сила съдебно решение не може да породи своите правни последици. За изтеклата давност, както органът по изпълнение, така и съдът не следят служебно, но са длъжни да я приложат, когато са налице материалноправните предпоставки за това. Възражение за изтекла давност може да се направи във всяко едно от производствата имащи за предмет изпълнение на съдебен акт.

Втората форма на защита - обжалването на незаконни действия и бездействия на органа по чл. 271, по реда на чл. 294 – 298 АПК. Следва да бъде обърнато внимание, че често, в случаите на обжалвани бездействия по изпълнението на влезли в сила съдебни решения, съдът приема, че е налице допустим за обжалване мълчалив отказ на административния орган, независимо, че последният действа вече като орган по изпълнението. Видно от част от осъществените от работна група 1 по дейност Първа анализи, в множество случаи практиката приема за допустими жалби срещу твърдян мълчалив отказ, създавайки възможност за безкрайна повтаряемост в атакуването на такъв отказ



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

/в противоречие със законодателната концепция за това кога е налице мълчалив отказ, както и с правилото на чл. 21, ал. 5 АПК, изрично изключващо от кръга на обжалваемите административни актове, включително бездействията, които са част от производство по изпълнението на индивидуален или общ административен акт/, наместо да изиска изпълнение на влязлото в сила съдебно решение, което органът е задължен от законодателя да осъществи.

В тази връзка следва да се посочи например решението по адм. дело № 12943/2013 г. на ВАС, в мотивите на което съдът е имал случай да отбележи, че «.....и в трите случая на твърдяно от ищеца неизпълнение на влезли в сила съдебни решения не съставлява неизвършване на фактически действия, които административният орган следва да извърши по силата на закона по смисъла на чл. 256 или фактическо бездействие по чл. 257, във вр. с чл.204, ал.4 АПК и т.4 от ТР № 3/2004г. по описа на ОСГК на ВКС....В изпълнение на съдебните решения, било по указания на съда, с които преписката е върната на административния орган за ново произнасяне, било по силата на самия диспозитив за обявяване нищожност на административен акт, се изисква продължаване на административната процедура от страна на административния орган, което се изразява в извършване на правни действия, приключващи с постановяване на нов административен акт или извършване на административна услуга - издаване на скици, т.е. цели се волеизявление на административния орган....Неизпълнението на съдебното решение не е фактическо бездействие, а непроизнасяне с волеизявление, поради което същото следва да се атакува по реда на обжалване на мълчалив отказ за издаване на административен акт/извършване на административна услуга, или по реда на изпълнителното производство по чл. 267 и следващите от АПК.".



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

2. Друга честа причина за неизпълнение на влезли в сила съдебни актове, с които са отменени или потвърдени административни актове, е липсата на прецизен диспозитив или такъв, обективиращ задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона, с препратка към мотивите на решението, когато те са неясни и това създава трудности при интерпретиране и изпълнение на волята на съда.

Освен отбелязаното по-горе във връзка с приложението на чл. 177, ал. 2 АПК и различията в съдебната практика в случаите на констатирано противоречие с указания, обективирани в мотивите на влязло в сила съдебно решение, следва да се обърне внимание на необходимостта от повишаване на качеството на съдебните актове от една страна, а от друга – използването на наличните в приложимата нормативна уредба способности за преодоляване на непълноти и неясноти в съдебните решения /в т.ч. чл. 176 АПК и субсидиарно приложимия в административния процес чл. 251 ГПК/.

Например с разпореждане от 22.02.2019 г. по адм. дело № 435/2019 г. на РС - Враца е отхвърлена молба за налагане на глоба на началника на ОСЗ - Враца за неизпълнение на решение № 227/28.04.2017 г. по адм. дело № 333/2017 г. на РС - Враца, с което е прогласена нищожността на административен акт, без в диспозитива на съдебния акт да се съдържа конкретно задължение за административния орган в тази връзка. Именно констатираната липса на изпълнение на задължението на съда по чл. 173, ал. 2 АПК е обусловила извода, че в случая не е налице основание да се приеме, че е налице неизпълнение на влязло в сила съдебното решение, предполагащо



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ангажирането на административнонаказателната отговорност на длъжностното лице.

Видно от разпореждане № 1257/12.03.2015 г. по адм. дело № 1480/2015 г. на АССГ, основание за оставяне без уважение на искане за налагане на глоба на кмета на район Панчарево при СО за неизпълнението на решение № 5784/20.12.2011 г. по адм. дело № 9383/2010 г. на АССГ, оставено в сила с решение № 7153/27.05.2013 г. по адм. дело № 3670/2012 г. на ВАС, с което е отменена заповед за признаване на право на наследниците на ползвател по § 4 ПЗР ЗСПЗЗ да придобият предоставен за ползване земеделски имот, е липсата на изрично посочен в решението срок за новото произнасяне на органа. Прието е, че след като съдът не е задължил изрично кмета да се произнесе по изпратената му административна преписка в определен срок, то много по-късния момент на издаване на новата заповед не дава основание за налагането на глоба.

С решение № 246/05.06.2015 г. по адм. дело № 110/2015 г. на АС - Велико Търново е прогласена нищожност на решение на ОбС - Велико Търново и преписката е върната за ново произнасяне, при съобразяване със задължителните указания по тълкуване и прилагане на закона, дадени със съдебно решение № 169/09.04.2013 г. по адм.д.№ 764/2013 г. на АС - Велико Търново, потвърдено с решение № 14986/11.12.2014 г. по адм.д.№ 6496/2014 г. на ВАС. Предмет на оспорването е изричен отказ на ОбС да предостави на основание § 27, ал. 2 ПЗР ЗИД ЗСПЗЗ четири броя земеделски имоти, подробно индивидуализирани в предложение на кмета на община Велико Търново от общинския поземлен фонд за възстановяване от ОСЗ в собственост на наследниците на конкретно посочен, бивш жител на гр. Велико Търново. Съдът е приел, че указанията, дадени в мотивите на влязлото в сила решение са



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

задължителни за органа и произнасянето му, без те да са съобразени, опорочава волеизявлението, а оттам и дава основание за прогласяване на нищожността на атакувания акт. Посочено е, че в случаите по чл. 173, ал. 2 АПК когато съдът изпраща преписката на органа за ново разглеждане не предписва крайния резултат, но той е длъжен да се съобрази с указанията на съда по тълкуване и прилагане на закона, независимо, че сам избира какво решение да вземе. Прието е, че принципно е така, но в случая не намира приложение, доколкото съдът, отменяйки акта на ОбС, изрично е констатирал наличието на всички законови предпоставки административният орган «да уважи искането и да се произнесе с решение по чл. 45ж, ал. 2 ППЗСПЗЗ за предоставяне на имотите в изпълнение на задължението си по § 27, ал. 2 ПЗР ЗИД ЗСПЗЗ. Поради това е констатирано, че е налице противоречие на обжалваното повторно решение на ОбС с влязло в сила съдебно решение, даващо основание за прогласяване на нищожност при условията на чл. 177, ал. 2 във връзка с чл. 173, ал. 2 АПК.

Най-общо, от предоставената за целите на проекта информация от общинските органи, като преобладаваща **причина за неизпълнение на съдебните решения се изтъква неясно формулираната или непълна воля на съда**. Тази причина се сочи предимно при съдебните решения, с които е отменен административния акт и преписката е върната на административния орган за ново произнасяне с указания по тълкуване и прилагане на закона, дадени в мотивите на съдебното решение. Действително, в диспозитива на съдебното решение при тези хипотези не се съдържат конкретни указания за начина по който следва да процедира органът, а същите се извличат от неговите мотиви, които не се ползват със сила на присъдено нещо. Възможно е и указанията да не са достатъчно ясни или пък да липсват такива, както е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

възможно и съдът да е пропуснал да постанови връщане на преписката за ново произнасяне или да определи срок, в който административният орган е длъжен да се произнесе.

Така например, по административно дело № 2635/2017 г. по описа на Административен съд – Пловдив е оставено без уважение искане по чл. 306 АПК за налагане на глоба на Директора на Дирекция „Устройство на територията“ на Община Марица за неизпълнение на съдебно решение, с което е отменен отказ за узаконяване на строеж. Съдът не е наложил санкция, тъй като в съдебното решение, предмет на изпълнение, липсва диспозитив за връщане на преписката на органа за ново произнасяне, което е причина за забавяне на изпълнението.

Подобен е случаят и по административно дело № 477/2016 г. по описа на Административен съд – Благоевград, по което съдът е отменил отказ на кмета да издаде скица по подадено заявление, но е пропуснал да постанови връщане на преписката на съответния орган, поради което в последствие е отхвърлено искане за налагане на глоба по чл. 304 АПК.

По административно дело № 1/2016 г. по описа на Районен съд – Карлово е постановен отказ да се наложи глоба на Кмета на Община Карлово по повод изпълнение на съдебно решение, задължаващо го да издаде заповед по чл. 34 ЗСПЗЗ за изземване на земеделски имот, тъй като в диспозитива на съдебното решение не е бил посочен срок, в който органът е бил длъжен да се произнесе.

Подобно разрешение е постановено и от Административен съд – София град по административно дело № 1480/2015 г., който е оставил без уважение искане за налагане на глоба на Кмета на Район „Панчерево“ – Столична община за неизпълнение на съдебно решение посредством издаване на заповед по § 4 ПЗР ЗСПЗЗ – съдът е приел, че в съдебното решение, предмет на изпълнение,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

съдът не е задължил органа да се произнесе в определен срок, поради което е приел за ирелевантен срока, в който е изпълнено съдебното решение.

Безспорно следва мотивите на съдебно решение, с което след отмяната на постановен акт преписката се връща за ново разглеждане, да бъдат достатъчно ясни, а указанията - конкретни и изпълними, като не са налице пречки те да се съдържат в мотивите на съдебния акт. Но не намира основание становището, застъпено от част от взелите участие в проучванията общини, че в определени случаи, когато при връщане на преписката за ново разглеждане е налице неяснота относно дадените от съда указания по приложението и тълкуването на закона, възникнала е необходимост от нови фактически установявания, съответно – следва да бъде приложен нов закон, е налице основание за неизпълнение на съдебното решение.

Съгласно разпоредбата на чл. 9 АПК, при условията, посочени в закона, административният орган е длъжен да започне, проведе и приключи административното производство, освен ако издаването на акта е предоставено на свободната му преценка, като събира всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица. Съответно, според чл. 35 АПК, индивидуалният административен акт се издава след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации, ако такива са дадени, съответно направени. От изпълнението на тези изисквания относно подробно уреденото в АПК административно производство и съобразяването на изискуемата от закона форма на акта следва, че административните актове винаги следва да бъдат постановявани при изяснена фактическа обстановка, както и че при отмяната им съдът може и следва да даде указания по приложението на закона, отчитайки



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

вече установените факти и без да е налице пречка, част от тях да бъдат установени в хода на съдебното производство.

Доколкото, видно от обобщената съдебна практика, проблеми възникват най-вече в хипотезите на констатирани от съда допуснати нарушения на административно-производствените правила или на липсата на произнасяне от страна на административния орган с изричен акт /мълчалив отказ/. В тези случаи е налице възможност новият акт да противоречи с предходния, независимо от приетото от съда приложение на закона, поради установена друга фактическа обстановка. Това обосновава и практиката на съда, съгласно която в случай, че на административен орган е вменено да изпълни законосъобразно процедурата по издаване на искания акт, този акт следва да е мотивиран и издаден в предписаната форма, но не и да има точно определено съдържание, а оттам и че е неприложима хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК. Идентично е положението, когато административният орган при първоначалното разглеждане на отправеното до него искане не се е произнесъл по относимото към установените факти приложение на закона в цялост. Това дава възможност на административния орган при новото разглеждане на делото, след връщането му от съда, да постанови акт, основан на друго приложимо законово основание, освен обсъденото от съда в решението му, с което е отменен издаден от администрацията акт по същото искане.

Следва да се отбележи, че именно с цел преодоляването и ограничаването на случаите на непроизнасяне от страна на административните органи беше допълнен чл. 174 АПК, съобразно изменението на разпоредбата в сила от 19.11.2018 г., налагащо при мълчалив отказ на административния орган, препис



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

от съдебното решение да се изпрати на компетентните органи по чл. 307 за налагане на наказание по чл. 302 АПК

3. Често като причина за неизпълнението на влезли в сила съдебни решения за отмяната или оставяне в сила на актове на местната администрация се сочи липсата на съдействие от страна на гражданите и организациите, по чиито искания протичат тези производства, когато е необходимо да бъде конкретизирано заявлението, с което производството е иницирано или е необходимо да бъдат представени допълнителни документи, или да бъде снабден органа с други предпоставящи издаването на акта документи, издавани от други органи. Другояче казано, като причина за неизпълнение на съдебните решения може да се посочи липсата на активност от страна на заинтересованите лица, както и на неяснота във волята им, дължаща се обичайно на непознаването на конкретната правна материя или сложността на фактическия състав по някои от специалните закони – например ЗСПЗЗ, ЗУТ, ЗКИР, както и на честите промени в тях.

Тази неяснота обичайно се дължи на непознаването на конкретната правна материя или на сложността на фактическия състав по някои от специалните закони – например ЗСПЗЗ, ЗУТ, ЗКИР, както и на настъпили промени в същите. В някои случаи административното производство по възстановяване на земеделските земи не може да бъде проведено без активното участие на заявителя, който не винаги оказва съдействие на административния орган. В други случаи е налице необходимост от конкретизиране на заявлението,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

с което производството е иницирано или представяне на необходими допълнителни документи, или снабдяването с други предпоставящи документи, издадени от други органи.

Примери за това дават обсъжданите от работна група 1 по дейност Първа съдебни актове - *разпореждане № 1289/03.11.2016 г. по адм. дело № 767/2016 г. на АССО, решение № 600/13.05.2014 г. по адм. дело № 29/2014 г. с което е отменено разпореждане № 659/18.12.2013 г. на РС - Червен бряг.*

В двете разпореждания е прието наличие на основателна причина за неизпълнението на съдебни актове, по които е даден срок на кмет за издаването на заповеди по чл. 34, ал. 1 ЗСПЗЗ, с оглед непредставянето от страна на инициатора на административното производство по издаване на заповедта на допълнително изисканите от него скица на имота и удостоверение за наследници /в първия случай/, съответно – неявяването на това лице, респективно – осуетяването на насрочената от назначената от кмета нарочна комисия, проверка на място /във втория/. Второто разпореждане е отменено с мотивите, че административният орган не следва да прехвърля задължението си за установяване на спорните обстоятелства в процедурата по чл. 34 ЗСПЗЗ върху лицето, потърсило защита от административния орган.

Също така, с решение № 211/09.01.2017 г. по адм. дело № 2/2016 г. РС - Радомир отменил мълчалив отказ на кмета на Община Радомир за издаване на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 ППЗСПЗЗ и върнал преписката за извършване на поисканата му административна услуга, с изричното подчертаване, че административният орган е бил длъжен да издаде поисканите удостоверение и скица, като не е основание за отказ липсата на идентификация на имота по действащия план, за което ако е нужно се съставя помощен план по



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

реда чл. 13а, ал. 1 ППЗСПЗЗ служебно от кмета на общината. Съдът е посочил, че след като административният орган е констатирал, че представеният помощен план не отговаря на законовите изисквания е следвало служебно да инициира процедурата по изготвяне на помощен план, а не да отказва извършването на административната услуга.

В този смисъл е и разпореждане № 1070/23.02.2016 г. по адм. дело № 12492/2015 г. на АССГ, с което кметът на район Панчарево при СО е осъден да заплати глоба за неизпълнение на определение, постановено в производство по чл. 197-202 АПК, с което е отменен отказът му да се произнесе по съществото на предявено искане и преписката е върната на административния орган за издаване на заповед при условията на чл. 11, ал. 4 ППЗСПЗЗ. Съдът е подчертал, че неотнормимо към преценката му относно изпълнението на определението на АССГ, вменяващо на органа да се произнесе с решение по чл. 11, ал. 4 ППЗСПЗЗ, твърдяното от кмета непредставяне от страна на заявителя на скица на имота, необходима за издаването на удостоверение и скица по чл. 13 ППЗСПЗЗ. Изтъкнато е, че съгласно чл. 13, ал. 4 ППЗСПЗЗ, ОСЗ може да изиска и служебно издаването на скица и удостоверение от техническата служба при общината, поради което и оставянето на преписката без движение поради непредставяне на скица от молителя е счетено за незаконосъобразно и в противоречие с дадените с определението на АССГ задължителни указания.

Следва да се отбележи и разпореждане № 216/10.01.2017 г. по адм.д.№ 5892/2016 г. на РС – Варна, с което е оставено без уважение искане за налагане на глоба на областния управител на област с административен център Варна за неизпълнение на съдебно решение, по мотиви, че то се дължи единствено на обективни причини, а оттам и липсва виновно поведение на административния



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

орган, тъй като ПНИ по чл. 28, ал. 4 ППЗСПЗЗ се изработва от правоспособни лица, финансовото обезпечаване на които според § 4к, ал. 9 ПЗР ЗСПЗЗ става по годишна програма от държавния бюджет. Съдебното решение е подлежало на изпълнение през 2016 г., за която бюджетът бил вече утвърден и не е включвал дейностите по съдебното решение. Това е възприето като обективна причина за забавата на изпълнението, което щяло да бъде осъществено пред 2017 г., след одобряване на бюджета на областна администрация за посочената година.

Следва да се подчертае, че липсата на съдействие от страна на гражданите при изпълнение на съдебния акт не дава на органите на местната администрация основание за неизпълнението на съдебен акт, предвид уредените от законодателя изключително широки правомощия на административния орган по събиране на доказателства, голяма част от които се съхраняват при него или до които има разрешен достъп.

4. Друга причина за неизпълнението на влезлите в сила съдебни актове от органите на местната администрация се корени в липсата на щателно изследване в рамките на проведеното съдебно производство на първоначалното наличие или последващото отпадане на правния интерес от предявеното оспорване, което на свой ред влече недопустимост на производството и постановеното в него съдебно решение. Идентични проблеми създават наличието на обективна невъзможност или промени в действителността, възпрепятстващи изпълнението на решението, включително поради недостатъчно изяснена фактическа обстановка към момента на постановяването му



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

или междувременното ѝ, съществено изменение, осуетяващо възможността за привеждане на решението в изпълнение.

Възприеманата от съдилищата „фактическа невъзможност за изпълнение“, съответно постановяването на отказ за налагане на санкция, следва да е изключение, включително и в случаите, в които се извежда зависимост от произнасянето на друг орган. При надлежно проведено административно производство, в което са проведени необходимите, изискуеми от закона съгласувания, съответно – са издадени дължимите от друг орган решения, не би се стигнало до повторно извършване на такива процедури. Административният орган дължи пълно изпълнение на съдебното решение и то в посочения от съда или установен от закона срок. Частичното изпълнение – осъществяване на действия по изпълнение не обосновава изключването на административно-наказателната отговорност за неизпълнението на съдебно решение на отговорното за това длъжностно лице.

Следва да се отбележи, че както недопустимостта, така и противоречието на съдебно решение с приложимия материален закон не може да бъде преодоляна във фазата на изпълнението му, освен в случаите на успешно проведено производство по отмяната му.

В тази връзка следва да се има предвид решение № 211/15.04.1993 г. по адм. дело № 1198/1993 г. на РС - Благоевград, с което е възстановено право на собственост върху ниви, като видно от разпореждане № 5345/05.06.2018 г. по адм.д.№ 3/2018 г. на РС - Благоевград, молбата за ангажиране на отговорността на началника на ОСЗ - Благоевград във връзка с неизпълнението на това съдебно решение е отхвърлена именно с мотива, че тъй като при извършено заснемане е установено, че възстановеният имот попада върху друг, възстановен по реда на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗСПЗЗ имот с решение на ОСЗ - Благоевград от 1996 г. на наследниците на други лица, то е налице спор за материално право възпрепятстващ изпълнението на съдебното решение. При обжалването му, коментираното разпореждане е оставено в сила с решение № 6219/26.06.2018 г. на тричленен състав на РС - Благоевград, който приел направените в атакувания съдебен акт изводи за законосъобразни, предвид установените в хода на производството нови фактически обстоятелства.

Най-общо, при наличието на обективна невъзможност за изпълнение, която може да бъде правна или фактическа и да се дължи на събития от различен характер, настъпили в действителността, възпрепятстващи изпълнението, нито един от способите за защита срещу неизпълнение на съдебните решение не би бил ефективен. В подкрепа на този извод са и случаите от съдебната практика, в които съдът в производство по чл. 304 и следващите от АПК е отказал да наложи съответната санкция, поради настъпили след влизане в сила на съдебното решение промени, обуславящи обективна или безвиновна невъзможност за неговото изпълнение.

Така например административно дело № 860/2017 г. по описа на Административен съд - Хасково е било образувано по искане за налагане на наказание по чл. 304 АПК на кмета на община Стамболово за неизпълнение на влязло в сила съдебно решение, с което е отменен мълчалив отказ на същия орган да се произнесе по заявление за достъп до обществена информация и преписката е върната за произнасяне с изричен акт съгласно чл. 28 ЗДОИ. Установено е, че този орган не разполага с исканата обществена информация, като при тези факти съдът приема, че предпоставките на чл. 306 АПК не са изпълнени и оставя без уважение искането за налагане на административно



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

наказание. В случая е налице обективна невъзможност органът да изпълни съдебния акт, което не е било установено при разглеждане на делото, тъй като предмет на оспорване в производството е бил мълчалив отказ да се предостави обществена информация.

Административно дело № 309/2018 г. по описа на Административен съд – Благоевград е образувано по искане за налагане на административно наказание на главния архитект на Община Банско за неизпълнение на съдебно решение, с което е отменен отказ за презаверяване на разрешение за строеж и преписката е върната за ново произнасяне. В дадения срок са депозирани обяснения, в които главният архитект сочи, че е назначен на длъжност след пенсиониране на предходния главен архитект и при него не е налична преписката по искането, като за подадената молба същият е узнал едва при получаване на писмото от съда за даване на обяснения по реда на чл. 306 АПК, тоест не е имал обективната възможност да изпълни своевременно решението. След като от молителя е изискано да представи оригинала на разрешението за строеж, същото е било презаверено.

Друг пример е акта по административно дело № 299/2014 г. по описа на Административен съд - Монтана, образувано по искане за налагане на административно наказание за неизпълнение на съдебно решение, с който кметът на Община – Монтана е задължен в едномесечен срок да изпълни задълженията си по чл. 49, ал. 5 от Закона за управление на етажната собственост, а именно - да извърши неотложен ремонт в сграда в режим на етажна собственост. Органът е дал обяснения, че определения срок е недостатъчен с оглед неподходящите метеорологичните условия. При тези факти е прието, че съдебното решение не е изпълнено поради обективни причини –



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

неблагоприятни атмосферни условия за извършване на ремонта, поради което искането по чл. 304 АПК е оставено без уважение.

Друг пример за обективна невъзможност да се изпълни съдебно решение е по административно дело № 5892/2016 г. на Районен съд – Варна, по което е оставено без уважение искане за налагане на глоба на областния управител на Област Варна за неизпълнение на съдебно решение. Съдът е приел, че неизпълнението се дължи единствено на обективни причини и липсва виновно поведение на областният управител, тъй като Планът на новообразувани имоти по чл. 28 ал. 4 ППЗСПЗЗ, който е следвало да се преработи в изпълнение на съдебното решение, се изработва от правоспособни лица, а финансовото им обезпечаване съгласно § 4к, ал. 9 ПЗР ЗСПЗЗ става по годишна програма от държавния бюджет. Съдебното решение е трябвало да се изпълни през 2016 г., за която година бюджетът вече е бил утвърден и не е включвал дейностите по посоченото съдебно решение, поради което изпълнението му предстои след одобряване на бюджета на областна администрация за 2017 г.

В други случаи неизпълнението е свързано с многобройните редакции на ЗСПЗЗ и актовете по приложението му, както и с продължителните срокове за произнасяне, по време на които се изменя нормативната уредба.

Пример в тази връзка дава съдебно решение, предоставено от Административен съд – Видин. Със съдебен акт по административно дело № 440/2015 г. е отменена заповед на кмета на общината във връзка с проведен публичен търг с тайно наддаване за продажба на поземлени имоти и преписката е върната на органа за провеждане на нов търг. Съдебното решение обаче не е могло да бъде изпълнено, тъй като по-голяма част от земеделските земи, предмет на търга, са земи по чл. 19 ЗСПЗЗ, за които е въведена забрана за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*разпоредителни действия по силата на настъпила законодателна промяна на
Закона за опазване на земеделските земи - § 14, ал. 2 ПЗР ЗИДЗОЗЗ /ДВ, бр. 100
от 2015 г.*

5. Самостоятелна причина, водеща до неизпълнение на съдебните решения, съставляват и недостатъчния капацитет и яснота относно задълженията им на служителите, отговорни за изпълнението в органите на местното самоуправление и местната администрация.

В тази връзка още веднъж следва да се посочи, че продължителното бездействие на органа по изпълнението влече погасяването по давност на последното, при предявено от длъжника възражение в този смисъл. Както вече беше отбелязано по-горе, според чл. 285 АПК, ако специален закон не разпорежда друго, изпълнителното основание не се привежда в изпълнение, ако са изтекли 5 години от влизането му в сила. След изтичането на посочения период от време, в който не са предприети действия по изпълнението на съдебно решение, се погасява възможността за принудително изпълнение, доколкото органът по изпълнение и съдът са длъжни при предявено възражение за изтекла давност да я приложат във всяко от производствата, с предмет изпълнението на съдебен акт.

Пример за такова бездействие, довело до невъзможност да се изпълни съдебно решение дава и актът по административно дело № 10644/2015 г. по описа на Върховния административен съд, с който е уважен отрицателен установителен иск, с правно основание чл. 292 АПК, против кмета на Район „Оборище“, Столична община, да се признае за установено, че ищецът не дължи изпълнение на влязла в сила заповед за премахване на незаконен строеж. Искът



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

е уважен с оглед приетото за основателно възражение за изтекла петгодишна погасителна давност по чл. 285, ал. 1 АПК да се изпълни заповедта, тъй като след влизането и в сила през 2008 г., от страна на административния орган не са били предприети никакви действия в тази насока.

По адм. дело № 53/2015 г. по описа на Административен съд – Ямбол, образувано по реда на чл. 294 и следващите от АПК, е уважена жалба против действия на кмета на Община Ямбол по изпълнение на заповед за изземване на общински терен и предприетите от органа действия по изпълнение на заповедта са отменени, след като е установено, че от влизане в сила на заповедта през 2006 г. до първото предприето действие по нейното изпълнение през 2015 г. е изтекла предвидената в чл. 285, ал. 1 АПК петгодишна давност, поради което правото на принудително изпълнение е погасено и е налице основанието по чл. 282, ал. 1, т. 9 АПК за прекратяване на изпълнителното производство.

б. Макар и свързана с предходната, като отделна причина може да се изведе и недостатъчната ефективност на предвидените в АПК институти, свързани с изпълнението на решенията по административни дела.

Доколкото способите, съгласно действащата нормативна уредба за защита от неизпълнение на съдебните решения не се използват в достатъчна степен, по причините, подробно описани по-горе, органите на местното самоуправление и местна администрация не проявяват достатъчна активност за точното и навременно изпълнение на влезлите в сила съдебни актове.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

НАЧИНИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРИЧИНИТЕ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ, С КОИТО СА ПОТВЪРДЕНИ И ОТМЕНЕНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ.

Въз основа и след анализ на очертаните причини за неизпълнение на съдебните решения, с които са потвърдени или отменени административни актове, следваща задача на настоящия доклад е да се предложат начини и мерки за преодоляване на същите.

В тази връзка бяха взети предвид ясно очертаните по-горе, разписани в действащото законодателство способности за защита срещу неизпълнението на влезлите в сила решения, които ако се използват активно от заинтересуваните лица, биха довели до преодоляване на това неизпълнение и биха имали превантивен и възпитателен ефект спрямо органите и длъжностни лица, отговорни за изпълнението. Част от описаните по-горе такива институти не се използват ефективно и в пълнота, което се дължи най-вече на недостатъчната правна грамотност и на непознаване на закона.

Най-общо, лицата, за които съдебното решение е благоприятно считат, че спорът е приключил с влизане в сила на решението и бездействат, разчитайки на добрата воля на органа по изпълнението. Органите по изпълнение също често бездействат, независимо от разписаното в чл. 276, ал. 1 АПК задължение за започване на изпълнението служебно, по тяхна инициатива, в случаите когато орган по изпълнението е органът, който е издал или е трябвало да издаде административния акт.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

В тези хипотези именно заинтересованите лица следва да проявят активност като сезират органа по изпълнението с искане да започне изпълнително производство. В останалите случаи - когато изпълнението е насочено срещу административен орган, орган по изпълнението е съответният съдебен изпълнител, който образува изпълнително производство и предприема действия по принудително изпълнение, но единствено ако е сезиран от заинтересованите граждани или организации.

I. Изложеното налага извод, че подходяща мярка, която може да бъде предприета с цел подпомагане на процеса по изпълнение и засилване на активността на вискателите е създаването на сайтовете на административните съдилища на отделни секции, съдържащи подробна информация за възможните способи за защита при неизпълнение на влезли в сила съдебни решения по административни дела.

Тази информация следва да съдържа:

1. Ясно и разбираемо разяснение за това кои са органите по изпълнение и как действат те като се укаже на заинтересованите лица да проявят активност и ги сезират с искания за образуване на изпълнително производство, посочвайки конкретните действия по принудителното изпълнение на съдебното решение, които желаят да бъдат предприети.
2. Разяснение за възможностите, които заинтересованите лица имат при всеки случай, в който съдебното решение не се изпълни доброволно, да



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

иницират някои от производствата, целящи ангажиране на отговорността на виновните органи и длъжностни лица, чрез:

2.1. Отправяне на искане по чл. 304 АПК до съответния административен съд да наложи глоба на длъжностното лице, отговорно за неизпълнение на съдебното решение. Посоченото производство не започва по почин на съда, а само по инициатива на лицето, имащо интерес от изпълнението, като при установяване на предпоставките по чл. 304 АПК, съдът налага глоба в размер от 200 до 2000 лева.

2.2. Подаване на сигнал срещу отговорния за неизпълнението орган или длъжностно лице по реда на чл. 119 АПК до непосредствения му горестоящ орган, в който да се опише незаконосъобразното бездействие или действие по повод неизпълнението на съдебното решение. При основателност на сигнала, горестоящият орган взема мерки за отстраняване на допуснатото нарушение или нецелесъобразност, като е възможно да се стигне до ангажиране на дисциплинарната отговорност на виновното лице.

2.3. Предявяване на иск по реда на чл. 203 АПК, във връзка с чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ срещу юридическото лице, представлявано от органа отговорен за неизпълнението, за обезщетяване на вредите, причинени от неизпълнението на съдебното решение, в случай, че има такива. При уважаване на предявения иск, ще се ангажира съответната гражданска отговорност на ответника и ще се обезщетят имуществено претърпените от неизпълнението вреди.

2.4. Инициране на съдебно производство по реда на чл. 177, ал. 2 АПК до съответния административен съд, целящо обявяване нищожността на акт или действие на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда. Тази възможност може да се използва, когато след влизане в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

сила на съдебното решение, административният орган издаде нов административен акт или извърши действия, които са в пряко противоречие със съдебното решение.

2.5. Подаване на сигнал до органите на Прокуратурата на Република България за търсене на наказателна отговорност по чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс, от длъжностно лице, което попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение. Евентуалното реализиране на този вид отговорност би имало значителен превантивен и възпитателен ефект спрямо отговорните за изпълнението длъжностни лица.

3. Разяснение за възможностите, които лицата имат по съответния ред, да поискат поправка на очевидна фактическа грешка в решението, допълване или тълкуване на решението, когато това се налага за да се приведе същото в изпълнение. Това разяснение се налага, тъй като една от причините за неизпълнение на съдебните решения е неясно формулираната или непълна воля на съда.

В предоставената в горния смисъл информация на сайтовете на административните съдилища следва изрично да е разяснена възможността на заинтересованите лица да предприемат едновременно няколко от възможните способности на противодействие срещу неизпълнението на съдебните решения, в зависимост от спецификите на конкретния случай.

II. Провеждането на специализирани обучения е друга мярка, която може да бъде предприета с цел повишаване на активността, отговорността и адекватната дейност на административните органи и



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

длъжностни лица за навременното, пълно и качествено изпълнение на съдебните решения по административни дела.

Участници в тези обучения следва да са отговорните за изпълнението на съдебните решения служители от органите на местното самоуправление и местна администрация, като част от темите на обучение могат да бъдат почерпени от настоящия доклад. Доколкото, като преобладаваща причина за неизпълнение на съдебните решения по административни дела общините, предоставили информация по повод настоящия проект, изтъкват неяснота във волята на съда, постановил решението, в рамките на обученията очевидно следва да бъде застъпено разясняването на разписаните в закона способности за преодоляване на непълноти или неясноти в съдебно решение, предмет на изпълнение.

Например, когато съдът е отменил оспорения акт, но е пропуснал в диспозитива на решението да разпреди връщане на преписката на компетентния орган или е пропуснал да определи срок, в който органът следва да се произнесе, пред административните органи стои възможността да поискат допълване на съдебното решение по реда на чл. 176 АПК. При неяснота във волята на съда, изразена в мотивите на съдебното решение, към които препраща диспозитива, в случаите когато се отмени акта и преписката се връща за ново произнасяне при спазване на дадените в мотивите указания, е налице възможност да се инициира производство по тълкуване на съдебното решение по чл. 251 ГПК, във връзка с чл. 144 АПК. А при допуснати в решението писмени грешки, грешки в пресмятането или други подобни очевидни неточности, които пречат на изпълнението на съдебното решение, органът може да отправи искане по чл. 175 АПК за поправка на очевидната фактическа грешка. Удачно е в тази



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

им дейност органите на местната администрация да бъдат подпомогнати от лица с юридическа правоспособност.

III. Друга мярка, която е необходимо да се приложи с цел повишаване на ефективността на предвидените способи, подпомагащи изпълнението на съдебните решения, е да се преодолеят спорните моменти по прилагането на закона, посредством уеднаквяване на съдебната практика или чрез бъдещи законодателни промени.

Следва да се преодолее противоречието относно възможността на заинтересованото лице, сезирало съда с искане за налагане на глоба по чл. 304 АПК, да оспорва разпореждане, с което е оставено без уважение това негово искане. Както вече беше отбелязано по-горе, по данни от преобладаващата съдебна практика, в тези случаи тричленният състав на съответния административен съд не допуска съдебен контрол, но са налице и отклонения от това схващане. С оглед повишаване на ефективността от съдебната намеса по тези производства би било удачно да се възприеме тезата за допустимост на оспорването и на разпореждане, с което се отказва налагане на санкция от страна на заинтересованото лице. Тя би могла да се наложи например чрез тълкувателна дейност или след постановено в бъдеще, изрично разписване в закона.

Друг спорен момент касае възможността да се наложи глоба по чл. 304 АПК за неизпълнение на съдебно решение от страна на колективен орган. Такава хипотеза не е изрично разписана в закона, поради което на практика се стига до безнаказаност на колективния орган, от когото зависи изпълнението на съдебно решение, но виновно бездейства. Изолирани са случаите, в които за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

неизпълнение на съдебно решение от колективен орган е наказан неговият председател, като в тези случаи се поставя въпросът доколко справедливо е едно такова разрешение. Например в разпоредбата на чл. 290, ал. 1, изр. 2 АПК е уредена такава възможност, като е предвидено, че когато задълженият да изпълни незаместими задължения орган е колективен, на членовете му, гласували за изпълнение на задължението, глоби не се налагат, тоест се санкционират само членовете гласували против изпълнението. Подобна законодателна уредба би отстранила този спорен момент по прилагане на института по чл. 304 АПК спрямо колективните органи, отговорни за неизпълнение на съдебни решения по административни дела.

Противоречиво се процедира от съдилищата и в случаите, при които след отмяна на мълчалив отказ на административен орган по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК и връщане на преписката за изрично произнасяне, органът отново мълчи, какъв следва да е редът на защита на заинтересованото лице – дали чрез оспорване по общия ред на повторно формиран мълчалив отказ или чрез използване на някои от способите, целящи изпълнение на влязлото в сила съдебно решение и посочени по-горе. В този смисъл следва да се отговори на въпроса, по едно подадено заявление до административен орган, може ли да се формира повече от един, годен за оспорване мълчалив отказ. По-горе в настоящото изложение вече беше застъпена и обоснована тезата в подкрепа на отрицателния отговор на този въпрос. Именно недвусмисленото възприемане и прилагане на това становище би спомогнало за по-голямата бързина и ефективност на съдебната защита по този вид спорове. В тази връзка, удачно би било да се възприеме по тълкувателен път, че при отмяна на мълчалив отказ по чл. 58, ал. 1 АПК и връщане на органа за изрично произнасяне, ако органът



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

мълчи, е налице неизпълнение на съдебното решение, което може да бъде преодоляно по съответния ред, а не да се счита, че е формиран нов мълчалив отказ, подлежащ на оспорване по общия ред на АПК.

При прилагане на разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК, в случаите, когато съдът обяви нищожността на административен акт или действие, извършени в противоречие на влязло в сила съдебно решение, е налице хипотеза на неизпълнение на същото съдебно решение. Именно поради това, както и с оглед необходимостта от санкциониране на това противоправно поведение, съответният орган или длъжностно лице следва да понесат и отговорността по чл. 304 АПК. В този смисъл би могла да се допълни разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК като се разпише задължение за съда, обявил нищожността на акт или действие с решението си да наложи и глоба по чл. 304 АПК или аналогично на правилото на чл. 174, изр. второ АПК – да изпрати препис от съдебното решение на компетентните органи по чл. 307 АПК. Друг подход за санкциониране на поведението на администрацията в случаите на обявяване на нищожността на административен акт или действия, извършени в противоречие на влязло в сила съдебно решение при условията на чл. 177, ал. 2 АПК е предлагането на законодателна промяна в чл. 128 АПК или допълване на разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК с разписването на задължение за съда, обявил нищожността на акт или действие, да наложи съответна санкция на административния орган или да изпрати копие от съдебното решение на Сметната палата, която осъществява контрола върху местната администрация.

Следва по тълкувателен път или чрез законодателна промяна да се преодолее и противоречивата съдебна практика в производствата по чл. 304 АПК в случаите на забавено или непълно изпълнение на съдебните решения по



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административни дела. За да постигне своите правни последици, съдебното решение следва да бъде изпълнено в определения срок, при това в пълнота и при стриктно спазване на дадените от съда указания по тълкуване и прилагане на закона, поради което санкция по чл. 304 АПК следва да се налага при всяко едно отклонение в тази насока, включително при забавено или частично изпълнение.

IV. Провеждането на обучения с участието на административни съдии от цялата страна, в рамките на които предмет на разискване да бъдат спорни въпроси и хипотези, свързани с неизпълнението на съдебните решения по административни дела - друга удачна мярка, която би повишила ефективността на съдебния контрол в тази насока.

В резултат на тези срещи биха могли да се преодолеят част от противоречията по прилагане на закона по повод изпълнение на съдебните решения. С оглед преодоляването на една от причините за неизпълнение на съдебните решения, свързана с пороци във формираната от съда воля, при тези обучения следва да се акцентира върху необходимостта от прецизиране на задължителните указания, давани от съда в мотивите на решението, които следва да бъдат ясни, недвусмислени и разбираеми. Изключително важно е да се обърне внимание и на съдържанието на диспозитива на съдебните решения, които в хипотезата на чл. 173, ал. 2 АПК следва да съдържат изрична воля за изпращане на преписката на съответния компетентен орган, както и определен от съда срок, в който този орган е длъжен да се произнесе.

Следва да се наложи като практика и изпълнението на задължението, разписано в чл. 174, изр. 2 АПК, което е сравнително ново /доп. ДВ, бр. 77 от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

2018 г., в сила от 19.11.2018 г./, и почти неизползвано, а именно - когато е отменен мълчалив отказ, препис от съдебното решение да се изпраща на компетентните органи по чл. 307 АПК, които са съответните органи на изпълнителната власт или от овластени от него длъжностни лица, имащи правомощието да налагат санкции на длъжностни лица, които са нарушили или не са изпълнили в срок служебните си задължения, свързани с издаването на административен акт или документ.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

В резултат на проведеното изследване по поставените задачи и с оглед предоставените материали и данни, в т.ч. събраната и обобщена съдебна практика, могат да се направят следните изводи:

Българската правна система, респективно специалната нормативна уредба в сферата на изпълнението на влезли в сила съдебни решения на административните съдилища по жалби срещу административни актове, страда от някои празноти по отношение контрола и обратната връзка при изпълнението на тези изпълнителни основания.

Вследствие осъществения анализ могат да бъдат очертани следните използвани способности за защита при неизпълнението на обследваните съдебни решения:

1. Предприемане на действия по принудително изпълнение на съдебните актове, когато същите са годно изпълнително основание по реда на Дял Пети от АПК;
2. Ангажиране на административно-наказателната отговорност по реда на чл. 304 АПК, предвиждащ налагане на глоба за длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт;
3. Предявяване на иск по реда на чл. 203 АПК, във връзка с чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ срещу съответната община за обезщетяване на вреди, причинени от неизпълнение на влязло в сила решение;
4. Прогласяване нищожност на административен акт, издаден в противоречие на съдебно решение по реда на чл. 177, ал. 2 АПК;



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

5. Подаване на сигнал срещу административен орган или длъжностно лице за извършени от него незаконосъобразни действия или бездействия, при неизпълнение на влязло в сила съдебно решение;

6. Сигнал до органите на съответната прокуратура по реда на чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс.

Проучването на административно-наказателната практика в сферата на изпълнението на влезли в сила съдебни решения на административните съдилища по жалби срещу административни актове и направените дотук изводи налагат обобщението, че съществуват резерви /в смисъл на неизползвани възможности/, за реализирането на контролно въздействие, например чрез привличането на виновните лица към административно-наказателна отговорност, с оглед превенция на нарушенията и постигане на системно спазване на законодателството, уреждащо изпълнението на основанията по смисъла на чл. 268, т. 1, предложение първо АПК, от органите на местната администрация.

Тъй като неизпълнението на влязло в сила съдебно решение /в тази категория влиза и неточното, неправилно или забавено изпълнение/, има негативни правни последици както за заинтересованото лице, имащо интерес от изпълнението, така и за органите и длъжностни лица от състава на местната администрация и местно самоуправление, които са длъжни да го изпълнят и с цел намирането на механизми за предотвратяването на тези последици, както и предприемането на подходящи мерки за преодоляването им, от съществено значение е очертаването на конкретните причини, водещи до неизпълнение на съдебните решения.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

В тази връзка, конкретните причини за неизпълнението на съдебните актове, изолирани в резултат осъществения в настоящия доклад анализ, са обобщени в тезисен вид, както следва:

1. Недостатъчна ефективност на предвидените в АПК институти, свързани с изпълнението на решенията по административни дела.
2. Наличие на противоречия и спорни въпроси в съдебната практика по повод приложението на института по чл. 304 АПК.
3. Невъзможност при произнасяне от колективен орган за установяване на конкретна отговорност за неизпълнението, съответно – за налагане на санкция по реда на чл. 304 АПК, тъй като адресат на визираната норма е „длъжностно лице“, а не колективен орган.
4. Обективна невъзможност за изпълнение, която може да бъде правна или фактическа и да се дължи на събития от различен характер, настъпили в действителността, които възпрепятстват изпълнението.
5. Продължително бездействие на органа по изпълнението, което влече погасяване по давност на изпълнението, при наличие на възражение от страна на длъжника в този смисъл.
6. Неясно формулирана или непълна воля на съда, неопределен от последния срок за произнасяне от административния орган.
7. Липса на активност и съдействие от страна на заинтересованите лица, както и на яснота във волята им.
8. Недостатъчен капацитет и яснота относно задълженията им на служителите, отговорни за изпълнението в органите на местното самоуправление и местната администрация.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Изпълнението на влезлите в сила съдебни актове е от особена важност с оглед утвърждаване на доверието в съдебната власт и ефективността на съдебния контрол, който органите на тази власт упражняват. Съдебният контрол би загубил своя смисъл и значение при невъзможност за изпълнението на съдебното решение, с което е разрешен правният спор или при срещане на затруднения по неговото изпълнение. Наред с горното, както вече беше отбелязано по-горе, неизпълнението на влезли в сила съдебни актове или неточното, непълно или неправилно изпълнение поражда негативни последици, включително за органите на местната администрация, а именно: отговорност за вреди на общините, прогласяване за нищожни на техни последващи актове, отговорност за разноси по ненужни последващи съдебни производства, изтърпяване на административни наказания за отговорните длъжностни лица.

Преодоляването на причините за неизпълнение на влезли в сила съдебни решения, издадени във връзка с жалби срещу административни актове от местната администрация, от една страна, ще повиши качеството на работа на последната, а от друга – ще е от съществено значение за засилване на престижа на съдебната система, премахвайки фактори, които в най-голяма степен рушат доверието на гражданите в стабилитета и ефективността на постановяваните от нея актове. Несъмнено, в тази връзка следва да бъдат подобрени дейностите по изпълнение на съдебните актове, както и да бъдат създадени допълнителни гаранции за защитата на правата и интересите на гражданите в тази фаза от осъществяването на административни дейности от органите на местната администрация.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Въз основа осъщественото проучване, в обобщен вид могат да бъдат предложени следните начини и мерки за преодоляването на причините за неизпълнение:

1. Засилване на активността на възискателите, като на сайтовете на административните съдилища се оформи отделна секция, която да съдържа информация относно възможните способи за защита по повод неизпълнение на влезлите в сила съдебни решения по административни дела, а именно:

1.1. Ясно и разбираемо разяснение кои са органите по изпълнение и как действат те, ведно с указания заинтересованите лица да проявят активност като ги сезират с искане за образуване на изпълнително производство и да посочат конкретните действия по принудителното изпълнение на съдебното решение, които желаят да бъдат предприети.

1.2. Разяснение за възможността, която заинтересованите лица имат при всеки случай, в който съдебното решение не се изпълни доброволно, да инициират някое от производствата, насочени към ангажиране на отговорността на виновните органи и длъжностни лица, чрез:

Отправяне на искане по чл. 304 АПК до съответния административен съд да наложи глоба на длъжностното лице, което е отговорно за неизпълнение на съдебното решение. Това производство отново не започва по почин на съда, а само по инициатива на лицето, имащо интерес от изпълнението, като при установяване на предпоставките по чл. 304 АПК съдът налага глоба в размер от 200 до 2000 лева.

Подаване на сигнал срещу отговорния за неизпълнението орган или длъжностно лице по реда на чл. 119 АПК до непосредствения му горестоящ орган, в който да се опише незаконосъобразното бездействие или действие по



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

повод неизпълнението на съдебното решение. При основателност на сигнала, горестоящият орган взема мерки за отстраняване на допуснатото нарушение или нецелесъобразност, като е възможно и да се стигне до ангажиране на дисциплинарна отговорност на виновното лице.

Предявяване на иск по чл. 203 АПК, във връзка с чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ срещу юридическото лице, представлявано от органа, отговорен за неизпълнението, за обезщетяване на вредите, причинени от неизпълнението на съдебното решение, в случай, че има такива. При уважаване на предявения иск, ще се ангажира съответната гражданска отговорност на ответника и ще се обезщетят имуществено претърпените от неизпълнението вреди.

Инициране на съдебно производство по реда на чл. 177, ал. 2 АПК до съответния административен съд, целящо обявяване нищожността на акт или действие на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда. Тази възможност може да се използва, когато след влизане в сила на съдебното решение, административният орган издаде нов административен акт или извърши действия, които са в пряко противоречие със съдебното решение.

Подаване на сигнал до органите на Прокуратурата на Република България за търсене на наказателна отговорност по чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс от длъжностно лице, което попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение. Евентуалното реализиране на този вид отговорност би имало значителен превантивен и възпитателен ефект спрямо отговорните за изпълнението длъжностни лица.

1.3. Разяснение за възможността, която лицата имат по съответния ред, да поискат поправка на очевидна фактическа грешка в решението, допълване



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

или тълкуване на решението, когато това се налага, за да се приведе същото в изпълнение, при наличие на неясно формулирана или непълна воля на съда.

В предоставената в горния смисъл информация на сайтовете на административните съдилища следва изрично да е разяснена възможността на заинтересованите лица да предприемат едновременно няколко от възможните способности на противодействие срещу неизпълнението на съдебните решения, в зависимост от спецификите на конкретния случай.

2. Провеждането на специализирани обучения на лицата, отговорни за изпълнението на влезли в сила съдебни актове в местната администрация, с цел повишаване на тяхната активност, отговорност и адекватна дейност, за навременното, пълно и качествено изпълнение на съдебните решения по административни дела, включително разяснения на разписаните в закона способности за преодоляване на непълнота или неяснота на съдебното решение, предмет на изпълнението.

3. Преодоляване на противоречията в съдебната практика, относно реализирането на административно-наказателната отговорност по реда на чл. 304 АПК, предвиждащ налагане на глоба за длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт. От една страна, по-голямата осведоменост и популяризиране на възможността по горепосочената разпоредба сред заинтересованите от използването ѝ лица би довела до увеличаване на броя образувани дела по чл. 304 и сл. АПК, а оттам и до засилване на мотивацията на отговорните за изпълнението органи. Разрешаването на всички очертани в настоящото изложение спорни въпроси по приложението на горепосочения текст, посредством уеднаквяване на съдебната



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

практика или чрез законодателни промени, би довело до увеличаване на ефективността на уредения с него способ за защита срещу неизпълнението.

Изрично следва да се подчертае необходимостта от преодоляване на противоречието относно възможността на заинтересованото лице, сезирало съда с искане за налагане на глоба по чл. 304 АПК, да оспорва разпореждане, с което е оставено без уважение това негово искане, както и възможността за възприемане на тезата за допустимост на това оспорване посредством тълкувателна дейност или изрично разписване в закона. Необходимо е и уреждането на възможност за налагане на глоба по чл. 304 АПК за неизпълнение на съдебно решение от страна на колективен орган, каквато хипотеза не е изрично разписана в закона. По тълкувателен път или чрез законодателна промяна следва да се преодолее и противоречието в съдебната практика по чл. 304 АПК, приложима ли е предвидената в него отговорност и в случаите на забавено или непълно изпълнение на съдебните решения по административни дела, с подчертаването, че за да постигне правните си последици, съдебното решение следва да бъде изпълнено в определения срок, в пълнота и при стриктно спазване на дадените от съда указания по тълкуване и прилагане на закона, т.е. че текстът е приложим при всяко едно отклонение в тази насока, включително при забавено или частично изпълнение.

Най-общо, активното използване на уредените в действащото законодателство редица способности за защита срещу неизпълнението на влезлите в сила решения от заинтересованите лица биха довели до преодоляване на това неизпълнение с оглед превантивния им и възпитателен ефект спрямо органите и длъжностни лица, отговорни за изпълнението. В тази връзка следва да се подчертае необходимостта от отстраняване на противоречията в практиката и в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

случаите, при които след отмяна на мълчалив отказ на административен орган по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК, преписката е върната за изрично произнасяне, но органът отново мълчи, какъв е редът за защита на заинтересованото лице – чрез оспорване по общия ред на повторно формирания мълчалив отказ или чрез използването на някои от способите, целящи изпълнение на влязлото в сила съдебно решение. С оглед на по-голямата бързина и ефективност на съдебната защита по този вид спорове, удачно би било да се възприеме по тълкувателен път становището, че при отмяна на мълчалив отказ по чл. 58, ал. 1 АПК и връщане на органа за изрично произнасяне, ако органът мълчи е налице неизпълнение на съдебното решение, което може да бъде преодоляно по съответния ред, а не се формира нов мълчалив отказ, подлежащ на оспорване по общия ред на АПК.

Необходимо е също, при прилагане на разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК, в случаите когато съдът обяви нищожността на административен акт или действия, извършени в противоречие на влязло в сила съдебно решение, съответният орган или длъжностно лице да понесат и съответна санкция, във връзка с което би могла да се предложи законодателна промяна в чл. 128 от АПК или да се допълни разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК, като се разпише задължение за съда, обявил нищожността на акт или действие, да изпрати съдебното решение на органите по чл. 307 АПК /аналогично на действащото правило на чл. 174 АПК/.

4. Провеждане на обучения с участници административни съдии от цялата страна, в рамките на които да бъдат обсъдени и разяснени спорните въпроси и хипотези, свързани с неизпълнението на съдебните решения по административни дела, което би повишило ефективността на съдебния контрол в тази насока и би



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

отстранило част от противоречията по прилагане на закона, по повод изпълнение на съдебните решения и би довело до прецизиране на задължителните указания, давани от съда в мотивите на решението и на диспозитива на съдебните решения, който в хипотезата на чл. 173, ал. 2 АПК следва да съдържа изрична воля за изпращане на преписката на съответния компетентен орган и срок, в който органът е длъжен да се произнесе, а в случаите по чл. 174 АПК /на отменен мълчалив отказ/ - и изпращане на препис от съдебното решение на компетентните органи по чл. 307 АПК /съответните органи на изпълнителната власт или от овластени от него длъжностни лица, имащи правомощието да налагат санкции на длъжностни лица, които са нарушили или не са изпълнили в срок служебните си задължения, свързани с издаването на административен акт или документ/.

В заключение е нужно да се подчертае, че проблемите, свързани с установено по съответния ред неизпълнение на съдебните решения са решими само при взаимни усилия и достатъчна координация между административните органи и гражданите и при съответно поставяне за разглеждане на проблемите, на които съдилищата дават окончателно решение.