

**Анотация:** Издаването на административния акт не приключва въпроса с осъществяването на разпоредените с него правни последици, а тепърва го поражда. Авторът доц. Бончев разглежда редица спорни въпроси, които могат да възникнат в хода на административното изпълнение, вкл. когато се изпълняват правни последици, различни от предвидените в административния акт, когато се изпълнява невлязъл още в сила акт, или се изпълняват нищожен или несъществуващ акт. Обсъжда се възможната защита на засегнатите субекти чрез подаване на отзивна административна жалба (рекламация), като се разграничава това обжалване от обжалването пред йерархическия началник. Анализира се съдебната практика на френския Държавен съд и на българския ВАС.

**Ключови думи:** административен акт, административно изпълнение, нищожен административен акт, правни последици, отзивно административно обжалване, рекламация, йерархическо обжалване.

## **Неправомерното административно изпълнение (същност и обжалване)\***

**Бончо М. Бончев,**  
редовен доцент\*\*

---

\* Публикувано в сп. „Юридически архив“, г. VII (1935-1936), № 1. Правописът е осъвременен. Статията се предава с минимално осъвременяване на изказа. Навсякъде в текста съкращенията Зак. за административното правосъдие, ЗАП и пр., които ползва авторът, са уеднаквени и заменени със съкращението НЗАП – Наредба – закон за административното правосъдие от 1934 г. Бел. ред. д-р Васил Петров.

\*\* Бончо Матеев Бончев е роден в гр. Балчик на 06.12.1906 г. Син е на Матей Бончев-Бръшлян – известен преди 1944 г. журналист, съратник на издателя на в-к „Зора“ и деец на Демократическата партия Данаил Крапчев, а по-късно самият той главен редактор на същия вестник (1940-1944). Бончо Бончев сам става член на Младежката организация „Млада България“ към Демократическата партия. Но амбициите на Б. Бончев го отвеждат отвъд журналистиката и политиката – в правото. Завършва държавни и правни науки в Юридическия факултет на Софийския университет (1930 г.). Специализирал в гр. Йена (Германия – 1936 г.). Доброволен асистент в ЮФ на СУ (1936 г.). Редовен доцент в СУ по административно право (1940 г.), където чете курсове по административно право, обща и специална част (1940-1944 г.). След завръщането си от специализацията в гр. Йена постъпва на работа в Министерството на вътрешните работи и народното здраве първо като юрисконсулт, впоследствие като главен юрисконсулт и като главен секретар на министерството. От този период е ползотворната му научна дейност, както и дейността му по анализиране, консултиране и защитаване пред съда на министерството на вътрешните работи и народното здраве по прилагането на новото законодателство след 1934 г. Има редица публикации в научните списания, в които прави прегледи на актуални проблемни въпроси от областта на административното право и процес, полицейското и данъчното право. Постоянен сътрудник и автор на публикации в почти всеки брой на списание „Общинска автономия“, както и автор на редица общотеоретични статии в списание „Юридически архив“. В тези публикации Бончев засяга и дава оригинални становища по същността и практическото приложение на институтите на мълчаливия отказ и срока за неговото обжалване, неправомерното административно изпълнение, административния акт-предписание, държавната полиция, мерите като недвижими имоти и възможността за делбата им, полицейските наказателни заповеди, йерархическия и административния надзор над общините, мълчаливата отмяна и отмяната от Върховния административен съд на общи (нормативни)

1. Под *административно изпълнение* следва да се разбира *деятелността по осъществяването на административни субективни права*.

2. Изразът административно изпълнение ни е даден частично в чл. 45 НЗАП, който говори за „изпълнението“ на административния акт. Цитираният текст дава ясно указание, че законодателят е имал предвид два момента в административната деятелност, която визира: *акт* и *изпълнение* на акта. Тъкмо това различие между административния акт и неговото изпълнение е от съществено значение в областта на административното правосъдие. Процесуалният път за правна защита срещу неправомерната административна деятелност, в тия два случая, е различен и тяхното смесване води неминуемо до неуспешна жалба за отмяна по чл. 29 НЗАП.

Нашият законодател не е създал нито в НЗАП, нито в някой друг закон, едно общо правило за обжалване на административното изпълнение, поради това самостоятелното специално разглеждане на предмета по настоящата работа е оправдано. Считаме, че избраният израз „административно изпълнение“ отговаря най-задоволително на предмета, за който се отнася<sup>1</sup>.

3. Както се указва, административното изпълнение е деятелност по осъществяването на *административни субективни права*. Известно е, че според господстващото схващане публичните юридически лица имат два вида субективни права: *публични* и *частни*. Публичните субективни права на публичните юридически личности, *свързани с тяхната административна деятелност*, ние означаваме като *административни субективни права*. Изпълнението, именно, на тия права е от значение в случая.

---

административни актове, конкуренцията между общи административни актове, населеното място като институт на общинското и административното право, общината като страна в процеса, общинските вземания и способите за погасяването им, висшите правителствени актове, и др.

Автор е на две забележителни и дълго време единствени по рода си монографии от областта на административното право – обща и специална част: „Закон и правилник. Общият административен акт в системата на българското, немското и френското публично право“ (С., печ. Д. Провадалиев, 1939, 299 с.) и „Административно право. Особена част. Полицейско право“ (С., печ. Д. Провадалиев, 1942, 256 с.).

В първата монография за пръв път се анализират доктриналните и юриспруденциалните схващания и постановки във френското, немското и българското право относно същността, пороците и възможността за защита срещу закона и правилниците и наредбите, издавани от изпълнителната власт. Монографията остава единствена по рода си в нашето право почти седем десетилетия.

Втората монография е първият труд по особена част в нашето административно право. В него доц. Бончев по блестящ начин съчетава доктриналните постановки на немското (пруско) полицейско право – източник на редица положения в Наредбата-закон за държавната полиция от 1937 г., постановките на френското административно право – източник на нашия административен процес, пречупени през особеностите на българските специални закони и подзаконови нормативни актове в областта на полицията.

Животът и творческият път на доц. Бончев е прекъснат трагично. Скоро след преврата на 09.09.1944 г. той е арестуван и изчезва. За разлика от многото други опити да бъдат узаконени убийствата без съд и присъда след преврата, името му не е дописано сред обвиняемите и осъдените „задочно“ от Народния съд. За него е издаден надлежен акт за безследно изчезване, определящ за дата на последна вест за него 24.09.1944 г.

<sup>1</sup> Френските автори употребяват в случая изразите: „actes d'exécution“, както е например у Hauriou, Précis élémentaire de droit administratif, 1933, с. 184, или „mesures d'exécution“, както е например у Appleton, Traité élémentaire du contentieux administratif, 1927, с. 544. Изразът „акт на изпълнение“ се среща често и в решенията на нашия Върховен административен съд: вж. напр. посочените по-нататък решения на ВАС в забел. на с. 42 [неясна препратка в оригинала, бел. ред. В. Петров], респективно указаните там източници. Стайнов, Административният акт, с. 276, говори за „приложение“ на акта; Филчев, Административно правосъдие, с. 9, § 26, за „акт на изпълнение“; Господинов, Административно правосъдие, § 13, с. 59, за „изпълнителни действия на властите“. Сравнително сполучливо е даден изразът и в Pandectes Fr. Nouveau repertoire, т. 11, с. 186: „de l'exécution des actes administratifs“.

4. Предварително ще отбележим, че не трябва да се прави смесване между административното изпълнение в изтъквания тук смисъл и т.нар. от нас *несъщинско* административно изпълнение. Несъщинско административно изпълнение имаме тогава, когато публичната юридическа личност неправилно използва публичноправни способности *за осъществяване на частни права*. В тия случаи няма същинско административно изпълнение, защото не се осъществяват публични субективни права, а има едно превратно изпълняване на частни права по един недопустим начин. В тия случаи не следва да се предприема оня процесуален път за защита, който по-долу ние указваме в връзка с обжалването на същинското неправомерно административно изпълнение, а ще трябва да се действа по частноправен процесуален ред<sup>2</sup>. Необходимо е, обаче, веднага да отбележим, че несъщинското административно изпълнение пък не трябва да се смесва, от своя страна, с превратното упражнение на власт по чл. 44, т. 4 НЗАП, в случаите, когато публичната юридическа личност симулира публичноправна причина за постигането на частноправни интереси<sup>3</sup>. При превратното упражнение на власт за постигане на частноправни интереси имаме административен акт с подставена публична цел, а скритата цел е частноправен интерес. В подобни случаи ще се атакува направо актът с молба за отмяна. Напротив, при несъщинското административно изпълнение актът не е с поставена цел, а с явна и единствена частноправна цел, но самото изпълнение е превратно: използват се недопустимо публичноправни способности.

5. Подлежащите на изпълнение административни субективни права могат да бъдат или установени с един административен акт, или присъдени с решение на административна и наказателно-административна юрисдикция, или от административен орган с углавни функции, или с решение на граждански съд. Главната хипотеза, с оглед предмета на настоящата работа, е изпълнението на административни субективни права, *установени с административен акт*. Ние ще засегнем, обаче, принципно и останалите случаи.

6. Установяването на административните субективни права е една специфична правна деятелност, присъща само на публичните юридически личности, която произтича от едностранния характер на публичното субективно право и от дискреционната възможност на неговия носител. Установяването на административните субективни права е предоставено на самата публична юридическа личност. Нейният компетентен орган, *с един формален волеви акт*, основавайки се на дадена правна норма и вземайки предвид наличността на определени, конкретно породени, или пък предстоящи да настъпят<sup>4</sup> юридически факти, постановява формално правата на личността, за която действа. Този формален акт именно е административният акт по чл. 29 НЗАП. Тая специфична особеност в едностранното установяване на административните субективни права посредством постановяването на

---

<sup>2</sup> Пример: Общината Х е отдала под наем едно празно място от своя частен домен на гражданина У. С едно решение общинският съвет решава да развали наемния договор, разваля го и изпълвайки публичноправната си привилегия за предварително изпълнение (която всъщност няма тук приложение), общината привежда в изпълнение решението едностранно. Ако засегнатият гражданин обжалва пред ВАС това решение на общината, той не ще успее, тъй като обжалваният акт не е издаден във връзка с публични административни права. По силата на чл. 1 от Закона за гражданското съдопроизводство компетентен в случая е гражданският съд. За спирането на тая превратна изпълнителна деятелност ще се сезира гражданският съд.

<sup>3</sup> Пример: Общината Х, която отдава под наем свои магазини за продажба на вехти дрехи и др., взема решение, под претекст, че се нарушават санитарни правила, да затвори всички вехтошарски магазини, които не се помещават в общинските.

<sup>4</sup> Установяването на административни субективни права въз основа на дадена норма и по повод на предстоящи за настъпване юридически факти, е най-характерно при бюджетите на общините, които установяват приходните си права в техния формален завършен вид, преди да настъпят юридическите факти, които пораждат приходите.

административни актове е послужила, например, на Ориу да наименова административния акт с израза „*décision exécutoir préalable*“<sup>5</sup> (предварително решение за изпълнение), което той схваща като „*une décision exécutoir, par laquel le l'Administration affirme son droit* (курсивът мой, Б. Б.) *de passer à l'exécution dans une affaire detrerminée.*“ („Едно решение за изпълнение, с което Администрацията *установява своите права* да предприеме изпълнението на определено дело.“<sup>6</sup> Административният акт, прочее, е формално волеизявление от компетентния орган на дадена публична юридическа личност за установяване на нейни административни субективни права. Именно чрез неговото постановяване публичната юридическа личност влиза в административни правоотношения с третите лица. Именно чрез него публичната юридическа личност се конституира като субект на административното правоотношение<sup>7</sup>. Това установяване на административните права е едновременно и упражняване, манифестиране във външния свят, спрямо трети лица, съществуващите административни права<sup>8</sup>.

7. Веднъж установени, административните права следва да бъдат изпълнени. Това е последният, заключителният фазис в административната деятелност. Докато административният акт е юридически акт, тъй като с него се установяват права в изтъкнатия по-горе смисъл, административното изпълнение е един фактичен, единадминистративно-технически акт. С него не се манифестират права, не се пораждаат правни отношения. Последните са създадени с постановяването на административния акт и административно-изпълнителната деятелност е насочена към тяхното конкретно фактическо осъществяване. Общинският бюджет, например, е един административен акт, защото с него се установяват административните приходни права на общината, но съобщението на общината до гражданина да заплати определена такса не е никакъв административен акт. С него не се установяват права, а се започва изпълнението на вече установени права. В това отношение нашият Върховен административен съд има постоянна практика<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Това понятие не е чуждо и за други френски автори. Вж. напр. Appleton, *op. cit.*, с. 101, № 53. Същият употребява израза „*acte exécutoire*“ *op. cit.*, с. 544, № 299.

<sup>6</sup> Naurio, *op. cit.* с. 170.

<sup>7</sup> Напълно споделяме възгледа на Otto Mayer, (*Deutsches Werwaltungsrecht*), фр. изд. на автора, 1903, т. 1, с. 1 и сл., че административната личност се разкрива чрез своята външна, функционална страна, т.е. в правоотношенията ѝ стретите лица.

<sup>8</sup> Naurio, *op. cit.*, с. 164, е разгледал учението за административния акт в материята за упражняването на правата на публичните юридически лица, схващайки, че „административният акт“ съдържа упражняването на определени права на публична власт.

<sup>9</sup> Тъй например Върховният административен съд е приел, че писмото на кмета до полицейските органи да спрат изпълнението на една постройка не е административен акт. Такъв е бил решението на общинския съвет по този повод. Кметът се явява, в случая, изпълнител на един създаден вече административен акт. Неговото писмо е начало на изпълнение. Също така ВАС е приел, че т.нар. „червени известия“, т.е. поканите на финансовите изпълнителни органи при общините за заплащане на такси, не са административни, а изпълнителни актове. Също така ВАС е приел, че поканата на данъчния началник до гражданина да подаде данъчна декларация за облагане не е административен акт; и др. Вж. за определения в подобен смисъл напр. Стойчев, Решения на Върховния административен съд, с. 16 и 17, № 12, 13 и 14. Също Цукев, т. 1, 716, Господинов, *op. cit.*, с. 60 и сл.

Неясно е обаче защо ВАС е приел в едно свое решение, публикувано в Адм. прегл. г. 2, кн. 1, че „писмото, което съдържа решението по предмета – че тъжителят трябва да заплати исканата му такса“ е „административен акт в смисъла на закона“. Реш. от 15.1.1931 г. Ако това писмо е едно съобщение до тъжителя, даже и да съдържа цялото съдържание на акта, по повод на който е издадено, то все пак не е самият акт, а е просто възпроизвеждане на един акт под формата на съобщение, т.е. начало на изпълнение. Друг е въпросът дали това писмо може да послужи като доказателство по чл. 51 НЗАП. Струва ни се, обаче, че чл. 51 изисква „оригинал или заверен препис“ от акта, а възпроизвеждането му в един нов документ не е нито първото, нито второто. Тъй е приел самият ВАС в едно друго определение № 9/1932 г., публ. в Адм. прегл., г. 3, кн. 6.

8. Общото правило, което трябва да отбележим преди всичко, е, че неправомерното административно изпълнение не може да се обжалва с жалба за отмяна. В това отношение практиката на нашия Върховен административен съд е константна<sup>10</sup>. Този въпрос е и доктринерно безспорен<sup>11</sup>. Впрочем, това следва и от разпорежданията на чл. чл. 29, т. 1 и 45 НЗАП, които допускат жалбата за отмяна срещу административни актове, но не и срещу изпълнението на актове. От това не следва, обаче, че срещу неправомерното административно изпълнение не може да се постигне юрисдикционална защита.

9. Може да се формулира следното общо начало за защита срещу неправомерното административно изпълнение: за да се получи юрисдикционална защита от неправомерно административно изпълнение, заинтересованият трябва да предизвика публичната юридическа личността да се произнесе формално, седин административен акт, по своята неправомерна изпълнителна деятелност, след което заинтересованият ще обжалва именно тоя акт, в случай че е недоволен. Считаме, че подробностите по това така общо формулирано начало ще се изяснят най-добре, ако преди всичко разгледаме случаите на неправомерна административна изпълнителна деятелност във връзка с административния акт.

10. Неправомерно административно изпълнение във връзка с административен акт може да имаме при следните три хипотези:

а) Изпълнение на един *неправомерен* административен акт.

б) Изпълнение на един *правомерен* административен акт, *но по начин неотговарящ на съдържанието на акта*.

в) Изпълнението на *още неустановени* административни субективни права.

11. а) При неправомерното административно изпълнение, състоящо се в изпълнението на неправомерен административен акт, има две разновидности, чието поотделно разглеждане се налага: α) Практически преобладават случаите, когато административният изпълнител изпълнява последиците на един *неправомерен акт съобразно с неговото съдържание*. В един такъв случай заинтересованият ще върви по общия път, предвиден в чл. 44 и сл. НЗАП, като обжалва направо неправомерния акт, чието изпълнение го засега и като едновременно с това поиска на основание чл. 46 от същия закон *спиране* на изпълнението по обжалвания акт. Тоя случай не попада под формулираното по-горе (в № 9) общо начало. β) Обаче възможна е една втора разновидност в кръга на тая хипотеза. Възможно е административният изпълнител да изпълнява последиците на един пак *неправомерен административен акт, но по начин, несъобразен с неговото съдържание*<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Вж. за това примерите в предходната забележка и указанията там източници.

<sup>11</sup> Вж. примерно: Naugion, op. cit., с. 184, Appleton, op. cit., с. 544, Стайнов, op. cit., с. 276, Господинов, op. cit., с. 59 и сл., с. 276, Филчев, op. cit., § 21.

<sup>12</sup> Пример: При съставянето на бюджета си селската община Х. решава на основание чл. 72, т. 6 забел. от Наредбата закон за селските общини да изключи от числото на общинските приходи таксата за ползуване от общински мерки и теглилки, тъй като приходите са незначителни и непокриват разходите по събирането им. Обаче през бюджетната година търговският обмен в селото се засилва и органите на общината виждат, че са се излъгали в пресмятанията си. Тогава те решават да поправят грешката си и постъпват по следния начин: Създават по правилата на „допълнителния извънреден бюджет“ (чл. 63 цит. зак.), един такъв бюджет, като посочват като нови приходни източници таксата от мерки и теглилки, която значи наново я възстановяват. Обаче, общинските органи постановяват, че тъй възстановената такса ще се събира не само за в бъдеще, но и за изминало време, т.е. от началото на бюджетното упражнение по главния бюджет. Въз основа на това общинско решение изпълнителните органи на общината се обръщат към дружеството на новооткритата мина и поискват дружеството да им изплати за изтеклото време от началото на бюджетното упражнение по главния бюджет до постановяването на допълнителния бюджет, по лв. за такса кантаринна от продажбата на каменни въглища. В дадения пример имаме първо: неправомерен административен акт, защото общината не може да събира такси за

Когато има едно несъобразно със съдържанието на неправомерния административен акт изпълнение, би било *теоретически* неправилно и практически не всякога успешно, ако защитата се насочи срещу самия неправомерен административен акт, като се поиска неговата отмяна, респективно, като се поиска и предварителното спиране на изпълнението по акта на основание чл. 46 НЗАП. Това ще бъде теоретически неправилно заради следното: Едно несъобразно със съдържанието на един акт изпълнение, е аналитично разгледано, едно изпълнение без наличността на акт. Изпълнява се нещо, което не е постановено. Следователно, дори и да се отмени актът, защото е неправомерен, то това, строго погледнато, не повлича и спирането на несъобразното с акта изпълнение. Изпълнителният орган, който осъществява съдържанието на един акт несъобразно с неговото изпълнение, може да възрази така: „Отменя се един акт, който постановяваше изпълнението на положение „а“, но аз изпълнявам положение „б“, което отмененият акт въобще не е визирал.“ В един такъв случай, според нас, не би могло да се наложи санкцията по чл. 75 ал. 2 НЗАП. По същия начин би могъл да възрази изпълнителният орган при една подобна хипотеза, когато нему се нарежда съгласно чл. 46 предварително спиране на изпълнението на акта. Но разглежданият път за защита е и практически не всякога успешен. Вярно е че, практически разгледано, в подобни случаи, отмени ли се актът, изпълнителните му органи обикновено ще прекратят и несъобразното със съдържанието на акта изпълнение, а също така нареди ли се спиране по чл. 46, те ще извършат това спиране и на несъобразното с акта изпълнение, но възможно е да бъдем изправени пред следното положение: Възможно е Върховният административен съд да приеме, че актът е напълно правомерен. В един такъв случай той не ще може да спре несъобразното с акта изпълнение, защото ВАС отменя актове, но не и изпълнения. Тъй например ВАС може да счете, че общината (в дадения със забележка пример) може да събира таксата кантаринина и за изминало време, въпреки че се е отказала веднъж от нея. Очевидно невъзможно е, обаче, да постанови, че тая такса не ще се събира по отношение на минното дружество за каменни въглища, тъй като самият актъ никъд не говори, че ще се таксуват и каменни въглища. Таксува ги не актът, а изпълнителният орган на акта, който погрешно, или поради престараване, или поради личен интерес (например, ако е закупчик на общински налози) тълкува този акт. Освен това, възможно е да бъдем изправени и пред друго положение, което тоже затруднява практически защитата срещу несъобразното с акта изпълнение, ако приемем, че тая защита се свежда към атакуване на акта. Възможно е, неправомерният акт да е от категорията на ония актове, срокът за обжалването на които да започва да тече от оповестяването на акта. Нека предположим, сега, че гражданинът Х научава за тоя акт, вижда че той е неправомерен, но не го обжалва, защото съдържанието на акта не го засега. Но след като е изминал двумесечният срок за обжалването му, започва изпълнението и то по такъв несъобразен със съдържанието на акта начин, че засега и въпросния гражданин Х. Следва ли от това, че той не може да търси защита? Би требвало да се отговори, че не може да търси такава защита, ако приемем, че тя се свежда към обжалването на акта, дори и тогава когато изпълнението е несъобразно с неговото съдържание. Това, обаче, е неправилно. Както казахме по-горе, едно несъобразно със съдържанието на даден акт изпълнение, е всъщност изпълнение без акт. Тъкмо поради това защитата ще бъде насочена срещу самото изпълнение.

Защитата срещу самото изпълнение ще се постигне като се изхожда от

---

изминало време, щом като изрично се е отказала от тях със съставянето на първоначалния бюджет; второ: имаме и несъобразно с акта изпълнение, защото актът постановява принципно, че ще се събира такса за изминало време, но върху кои предмети ще се събира сочи закона, а последният изрично изключва каменните въглища.

формулираното по-горе (вж. № 9) общо начало: Ще се сезира компетентният орган на административната личност, чийто акт се изпълнява несъобразно с неговото съдържание и след като този орган формално се произнесе по това сезиране, ще се обжалва именно акта, породен от сезирането. Това обжалване ние наричаме отзивно административно обжалване. (Вж. по-нататък № 15, подробностите по отзивното обжалване).

12. б) При неправомерното административно изпълнение, състоящо се в неправилното, несъобразното със съдържанието на единправомерен административен акт изпълнение, засегнатият гражданин въобще е лишен от възможността да атакува самия акт с молба за отмена. Атакува ли акта, той не ще успее, защото актът е правомерен, а както вече имахме възможността да изтъкнем, ВАС не ще може да се занимае със самото несъобразно с акта изпълнение и да постанови неговото прекратяване. И в този случай, прочее, ще трябва да се върви по пътя на отзивното административно обжалване, като се сезира самата административна личност по това неправомерно административно изпълнение и като се атакува след това с молба за отмяна актът, породен след сезирането<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Вж. нашите бележки за отзивното обжалване в подобен случай, дадени по-подробно по повод едно решение на ВАС, публикувани в Юридически преглед, г. 6, кн. 4 и 5, с. 478 и сл.

13. в) На трето място, както казахме, неправомерното административно изпълнение може да се състои в изпълняването на още неустановени административни права. В тия случаи или липсва административен акт, или пък има административен акт, но с един вътрешен, технически, недостатък, който сам по себе си не е повод за отмяна, а само е фактическа пречка за изпълнението на акта. а) Неправомерно изпълнение при липса на административен акт се явява обикновено при погрешното изпълнение на т. н. предварителни актове, или пък на т. н. инструкционни актове. Изпълнителният орган, схващайки погрешно един предварителен акт за административен по чл. 29 НЗАП, предприема изпълнение по него<sup>14</sup>. Или изпълнителният орган, схващайки погрешно, че даден инструкционен акт е нареждане за изпълнение, а не само нареждане за подготовка, предприема също изпълнение<sup>15</sup>. Ето при такива случаи няма още установени административни права. Липсва един административен акт, който да установява тия права, респективно да постановява изпълнението. В подобни случаи ще се действа пак по пътя на отзивното административно обжалване. Ще се сезира компетентният орган, че се предприема изпълнение, без да са установени формално административните права. Тъй следва да се постъпи и във всички ония случаи, когато било поради погрешка, било поради незнание, се предприема, от страна на административния изпълнител, изпълнение спрето трети лица, без то да почива на един законно установен акт, позволяващ изпълнение. б) Обаче изпълнението на неустановени още административни права, както казахме, може да съществува и тогава, когато се действа по един административен акт, който поради вътрешен, технически, недостатък не може да се изпълнява, като при това този недостатък не е сам по себе повод за отмяна. Случаят е комплициран<sup>16</sup>. Ако техническият недостатък, за който става дума, е сам по себе повод за отмяна, тогава би трябвало да се атакува самият акт, защото обжалваме ли отзивно изпълнението по такъв акт, то актът, който ще получим по повод на това отзивно обжалване, ще бъде *повторен* и не ще подлежи на атакуване с жалба за отмяна. Напротив, ако техническият недостатък, за който става дума, не е сам по себе си повод за отмяна, то тогава актът, породен от отзивното обжалване не ще бъде повторен. За да

---

<sup>14</sup> Пример: До касиерите на публичните каси се отправя от Министерството на финансите едно нареждане да приготвят особени списъци на чиновниците по класове и категории, по които списъци ще се направят дадени удръжки, непредвидени още със закон, но предвидени в предстоящ за приемане законопроект. Поради това, че нареждането е зле редактирано (например казано, е че по тия списъци „ще се направят удръжки върху такава и такава база до второ нареждане“, вместо „при второ нареждане“) касиерите започнали да правят предметните удръжки.

<sup>15</sup> Пример: По полицейското ведомство се изпраща инструкционен акт, в който се дават упътвания до полицейските агенти във връзка с приложението на правилата за въдворяване на лица на ново местожителство. Министерството на вътрешните работи, за да обърне внимание на полицейските агенти по издирването на такива лица, обяснява в своя инструкционен акт към кои, именно, да насочат дейността си агентите, като заключава, че такива лица следва „немедлено“ да бъдат въдворявани на местожителство. Полицейските органи, разбирайки погрешно инструкционния акт, вместо да сезират при подобни случаи йерархически компетентните органи за издаването на административен акт по въдворяването на местожителство, считат, че за в бъдеще сами трябва „немедлено“ да въдворяват на ново местожителство предметните лица и по тоя начин, с един изпълнителен полицейски акт, по повод на една зле разбрана инструкция, даден гражданин променя местожителството си.

<sup>16</sup> Пример: При съставянето на своя бюджет общината Х посочва като приходи от таксата кантаринина сумата п. лева, без обаче да укаже по колко лева ще се събират за всяка, от предвидените в закона, единица мярка, макар че закона е предоставил това на общината, като е фиксирал само минимума и максимума. Поради едно недоглеждане, позовавайки се на стария бюджет, общинският изпълнител, например, събира тая такса, взимайки миналите й размери. В тоя елучай липсва един технически елемент. Липсва указание в бюджета, по колко лева следва да се събира таксата кантарина за всяка единица мярка, предвидена в закона, а е посочено само тоталното перо на предполагаемия приход от тая такса през годината.

бъдем по-ясни, ще използваме току-що дадения пример. (Вж. забел.). Ако липсата на указание в бюджета на общината, по колко лева ще се таксува всяка единица мярка, е един порок по чл. 44 НЗАП, то тогава ще трябва да се приеме, че имаме изпълнение но един незакономерен административен акт и ще следва да обжалваме с жалба за отмяна тоя именно акт и само него. Обжалваме ли отзивно самото изпълнение, актът, който ще се постанови по повод на това обжалване, ще бъде повторен. Но ако тая липса не е порок по чл. 44 от ц. з., тогава правилният път е да се действа с отзивно обжалване и то само така. Ние приемаме втория път. Ако наистина в дадения пример имахме един порочен административен акт, а не обикновен технически дефект на един правомерен административен акт, то би трябвало тоя технически дефект да бъде от вида на ония пороци, които са изброени в чл. 44 НЗАП. А такъв дефект предметният акт няма. Той не е, безспорно, издаден от некомпетентен, нито пък е издаден при превишение на власт; той не е издаден и при превратно упражнение на власт, нито при извращение на фактите. Може ли да се поддържа, че актът е издаден при нарушение на закона? Не, според нас. Общинският съвет може да предвиди в бюджета само тоталното приходно перо от дадена такса, а впоследствие, с едно допълнително решение, да определи точно размера ѝ за всяка единица мярка в дадените от закона граници<sup>17</sup>. Най-после ние не виждаме в случая и никакво нарушение на форма. Следователно, един подобен акт е законен, но има технически дефект, който пречи на изпълнението му, без тоя дефект да е повод за отмяна. Ако ние обжалваме подобен акт пред ВАС, не ще да успеем, защото няма порок по смисъла на чл. 44 НЗАП.

Правилно е следователно и в тоя случай да се действа по пътя на отзивното обжалване, като се сезира административната личност, че предприема изпълнението на още неустановени по размер приходни права. Откаже ли общината да прекрати изпълнението, ще се атакува нейният отказ като нарушение на закона, защото с един административен акт приема за установени не определени по размер приходни права. Новият акт не ще бъде повторен. Той установява ново правно положение, несъществуващо в бюджета: че може, примерно, да се събират такси по размера на стария бюджет, без това да е законно позволено<sup>18</sup>.

14. Това са трите главни хипотези на неправомерно административно изпълнение във връзка с едностранното установяване на административните субективни права от публичните юридически личности. Нека се спрем сега по-подробно и върху самата отзивна административна жалба.

15. Отзивната административна жалба не е предвидена изрично никъде в закона. Тя е дело на практиката, която с наложила нейното съществуване и използване по силата на една необходимост. Самото ѝ наименование като отзивна административна жалба се предлага от нас, считайки че то най-много отговаря на нейната същност. Във френската доктрина я наричат *reclamation*<sup>19</sup>. У нас авторите, които са се спирали на въпроса за защитата срещу изпълнението, говорят просто за обжалване на

---

<sup>17</sup> Вж. един пример в тая насока реш. № 180 по дело за отмяна, № 510/32 г. на ВАС, публ. в Общинска автономия, г. VII, кн. 8, с. 247.

<sup>18</sup> Тоя случай, обаче, не бива да се смесва със случаите, когато имаме изпълнение на един неправомерен, поради нарушение на формата, административен акт. Например изпълнява се акт, който изисква утвърждение от по-горна власт, без да е дадено това утвърждение. Или изпълнява се акт, чието постановяване трябва да се прехожда от нечие предварително мнение или решение. При тия случаи акт, пораждащ правни последици, установени по съдържание и размер има. Има установени административни права. Само че не са спазени известни формалности, които опорочават акта. Изпълнението на такива актове не е изпълнение на неустановени административни права. Когато актът е опорочен, но правата са установени по съдържание и размер, ще се атакува с молба за отмяна акта и само акта.

<sup>19</sup> Вж. напр. *Appleton.op. cit.*, с. 544 и 545.

изпълнението<sup>20</sup>.

Не трябва обаче да се мисли, че тая жалба не почива на едно, макар и общо законно правило. Тя почива върху един основен принцип от административното право, че всеки заинтересован може да сезира дадена публична юридическа личност с един въпрос и да атакува евентуално неблагоприятния за него отговор пред надлежна юрисдикция, стига по същия въпрос юридическата личност да не се е произнесла вече, в същия смисъл, с един подлежащ на юрисдикционално обжалване акт. Началото на този принцип ние извличаме от съдържанието на чл. 48 НЗАП. Чл. 48 от ц. з. санкционира мълчаливия отказ на даден „орган на властта“ по повод на едно „искане“, като счита, че тоя отказ е мълчалив административен акт. Именно чрез анализа на тоя текст ние идваме до основанието на отзивната административна жалба.

16. а) Текстът ни говори за едно „искане“. Той обаче не ограничава съдържанието на това искане. Следователно искането може да бъде не само първоначално, т.е. може да се касае не само за сезирането на публичната юридическа личност по един въпрос, с който до тогава тя не се е занимавала, *но може да се касае и за едно искане по повод на едно изпълнение.*

17. б) Текстът ни говори, че мълчанието по такова искане се счита за административен акт. Като се има предвид, че по един и същи предмет и в един и същи смисъл не може да има два акта по смисъла на чл. 29 НЗАП и че втория от тях ще бъде *повторен* административен акт, то ясно е че искането, отправено до администрацията, което има предвид чл. 48 НЗАП, *трябва да е по такъв въпрос, по който няма още издаден административен акт.*

От това следва, че отзивната административна жалба, която е именно „искане“ по чл. 48 НЗАП се подава само в случаите, когато решението по нея няма да породи повторен административен акт. Затова и авторите, които се занимават с тая жалба, ни казват, че тя може да се подава срещу изпълнение, което не се основава на акт<sup>21</sup>. Правилото е безспорно вярно, но за да не се породят грешки в разбирането му, трябва да направим известни пояснения. За тия пояснения ние ще си послужим с разгледаните вече случаи в трите хипотези за пряко неправомерно административно изпълнение: а) Когато имаме неправомерно изпълнение, състоящо се в изпълнението на един *неправомерен* административен акт по начин, *съобразен със съдържанието на акта, тогава, както казахме, ще се обжалва самият акт с молба за отмяна и само акта.* Обжалваме ли отзивно изпълнението, ще имаме повторен административен акт. б) Когато, обаче, имаме неправомерно изпълнение, състоящо се пак в изпълнението на един неправомерен административен акт, но по начин *несъобразен* със съдържанието на акта, *тогава, всъщност, няма изпълнение по акта.* Има погрешно разбиране на акта. Изпълняват се не предвидените в акта последици, а други, несъществуващи в акта.

---

<sup>20</sup> Вж. напр. Филчев, *op. cit.*, § 26. Стайнов, разглеждайки систематизацията на гаранциите срещу неправомерната дейност на администрацията, в *Юридическа мисъл*, год. 10, кн. 2, с. 106 и сл., говори за „постъпка“ или „оплакване“ пред йерархическия началник, обаче той има предвид само оплакването и постъпката срещу акта, но не и срещу изпълнението. Оплакването срещу акта не трябва да се смесва с оплакването срещу изпълнението. Резултатът от първото не подлежи на юрисдикционален контрол и зависи от администратора; последният, ако иска, ще отмени един влязъл в законна сила акт, стига да не се засягат чужди права. Напротив, жалбата срещу неправомерно изпълнение поражда акт, годен за атакуване с молба за отмяна.

<sup>21</sup> Вж. напр. *Appleton, op. cit.*, с. 544, № 299: „Ако изпълнителното действие е по приложението на едно решение за изпълнение (разбирай административен акт, бел. наша), ще трябва да се обжалва самото решение (т. акта, бел. наша). Ако изпълнителната мярка е взета по повод на един циркуляр, тъй като административните инструкции не са решения за изпълнение, заинтересованият ще отправи една *рекламация* (кусив наш) срещу изпълнителната мярка, която го засега, и ще предизвика по тоя начин едно решение, което може тогава да бъде отнесено пред *Conseil d'État*. Вж. в същия смисъл Филчев, *op. cit.* стр. 9 и 10. § 26.

Следователно, в този случай е допустимо отзивно обжалване. Актът, който ще се получи след това обжалване, няма да е повторен. Административната личност ще се произнесе по един въпрос, незасегнат в първия акт, макар изпълнителният орган погрешно да е разбрал, че е засегнат. γ) Когато имаме неправомерно изпълнение чрез изпълняването на един *правомерен* акт *несъобразно с неговото съдържание*, тогава пак всъщност има изпълнение без акт. Тъй че и в този случай полученият след отзивното обжалване акт не ще бъде повторен. δ) Най-после, когато имаме неправомерно изпълнение чрез изпълнението на още формално неустановени права, пак актът, който ще се получи след отзивното обжалване, не ще бъде повторен, защото тук пък актовете, по повод на които става изпълнението, не са от категорията на ония, които могат успешно да се атакуват с жалба за отмяна. Следователно, разгледаните по-преди от нас хипотези, при които ние допуснахме отзивното административно обжалване, отговарят на условието: жалбата да е насочена срещу един въпрос, незавършен още с акт, годен за обжалване.

18. в) Текстът, на който се основаваме (чл. 48 з. адм. пр.), ни говори на трето място за едно искане до „орган на властта“. От това следва третата особеност, която характеризира отзивната жалба: че тя трябва да бъде отправена до „орган на властта“, който е компетентен да се занимае с неправомерната изпълнителна дейност. Понятието орган на властта означава юридическия орган на публичната юридическа личност. Това е оня орган на предметната личност, който е компетентен да упражнява правата на личността, т.е. органът, който я представлява в сферата на правото в нейните външни отношения пред третите лица<sup>22</sup>. Само една отзивна жалба, отправена до него, може да има търсения от заинтересования правен резултат: или да бъде отменено изпълнението, или да бъде потвърдено с административен акт по чл. 29 НЗАП, който заинтересованият ще обжалва пред ВАС с молба за отмяна. Трябва, обаче, да отбележим за пояснение и следното: Нищо не пречи на заинтересования да сезира преди всичко самия изпълнител. С една обикновена молба той може да обърне вниманието на изпълнителя, че неправилно изпълнява един акт, или че действа без наличността на акт. Практическият резултат ще бъде този, че самият изпълнител може да поправи грешката си, ако тя например е само негова грешка, без да става нужда да се сезира юридическия орган на административния субект. Но ще подчертаем веднага, че актът на самия изпълнител, сезиран по повод на едно неправилно изпълнение, няма никакво юрисдикционно значение. Той не е административен акт и не може да се обжалва юридически. Не бъде ли задоволен заинтересованият, той пак ще трябва да прибегне към отзивната жалба пред компетентния орган на административната личност, която действа. За да разберем кой е компетентният орган, който трябва да се сезира с отзивната жалба, служи следното правило: Трябва да се сезира оня орган, който е йерархически началник на действащия изпълнител, като същевременно е и представителят на публичното юридическо лице в сферата на правото. Сезирането на един не юридически орган, макар и йерархически стоящ над изпълнителя, не е достатъчно. Тъй например над финансовия агент на Столичната община стои неговият финансов началник. Последният, обаче, не е юридически орган на общината и поради това сезирането на последния с една обикновена молба по повод на неправомерно изпълнително действие от финансовия агент, не е достатъчно да породи акт по чл. 29 НЗАП. Решението на финансовия началник в случая не ще да е административен акт.

---

<sup>22</sup> Вж. Стайнов, Чиновническо право, т. I, 1932 г. относно понятието орган на властта, като орган в юридически смисъл на думата – с. 70 и сл. Вж. също Геннадиев, Разширение на административното правосъдие (в сборника Реферати и резолюции на третия събор на българските правници, 1926 г.), с. 145 и 146, който е дал едно твърде подробно изброяване на тия органи. Вж. също Наугиоц, *op. cit.*, с. 35 и 36, който дефинира „органите на публичните администрации“ като „властите, които са натоварени да вземат решения от името на своите администрации“.

Напротив: сезира ли се кметът, това ще е вече едно отзивно сезиране в изтъквания тук смисъл.

19. г.) Най-после, текстът, на който се основаваме (чл. 48 НЗАП), *не ограничава с никакъв срок* докога трябва да се предяви едно искане, т. е. докога трябва да предявим отзивната жалба. Тя може да се предяви непосредствено след почването на неправомерното изпълнение, тя може да се предяви и след като бъде свършено, а дори и късно след това. Впрочем, че това е така може да се разкрие и по друг път: Ние изтъкнахме вече и няколко пъти, че, аналитично разгледано, неправомерното административно изпълнение, (изключая случая, когато то е изпълнение на един неправомерен акт по начин, съобразен със съдържанието му) е винаги изпълнение без акт. Тъй че на заинтересования предстои чрез отзивно обжалване да създаде такъв акт за в бъдеще и него да атакува, а не да реагира срещу един вече съществуващ акт, спрямо какъвто безспорно тече срок от два месеца за действие по отмяната му.

Но веднъж жалбата подадена пред компетентния<sup>23</sup> орган, сроковете вече имат значение. Така едномесечното мълчание дава възможност да се действа по реда на чл. 48, като се обжалва мълчаливият акт<sup>24</sup>. Освен това след подаването на жалбата, ще следва да се изпълнят и условията на чл. 47 НЗАП, в случай че това е необходимо. Тъй например, ако един заинтересован е недоволен от решението на един данъчен началник по отзивната жалба, ще трябва да обжалва *йерархически* решението и пред финансовия министър, за да получи необходимия акт, годен за атакуване с молба за отмина. Тъй че йерархическото обжалване по чл. 47 НЗАП не следва да се смесва с разглежданото тук отзивно административно обжалване.

20. Както посочихме по-горе (вж. № 5), изпълнението може да бъде предприето не само по повод на установени с административен акт права, но също така и по повод на присъдени с решения на административните юрисдикции права, каквито са например тези на Пенсионния съвет, на специалния съд при Върх. сметна палата, на данъчните комисии и др., или пък да са присъдени от една наказателно-административна юрисдикция, какъвто е случаят с митническите наказателни постановления, или пък да са присъдени от административен орган с углавни функции, какъвто е случаят с наказателните постановления по гл. V от Закона за углавното съдопроизводство, или, най-после, от гражданския съд, какъвто е случаят с присъждането на недоплатени берии, глоби по Наказателния закон за престъпления и пр. В повечето от тия случаи се касае за приходни права от публичен характер, които *latro sensu*, т.е. в широк смисъл на думата са тоже административни. Неправомерното изпълнение на такива права се явява, обикновено, когато то е несъобразно с диспозитива на присъждащия акт. Както е известно, тия приходни права се осъществяват чрез из пълнителната дейности на финансовите изпълнителни органи на държавата.

Ще отбележим общо за всичките случаи, когато имаме неправомерно изпълнение по решение на административна юрисдикция или по един осъдителен акт от вида на посочваните, че ще трябва да действаме тоже с отзивна административна жалба пред юридическия орган от ведомството на изпълнителя, сезирайки го за неправомерното административно изпълнение, стига да не съществува специален път за защита срещу такова изпълнение.

21. Завършвайки, ще отбележим на последно място някои особни случаи на неправомерно административно изпълнение.

---

<sup>23</sup> Ако тя бъде подадена пред некомпетентния орган, никакви срокове не почват да текат и нищо не пречи да бъде подадена повторно пред компетентния.

<sup>24</sup> Вж. повече подробности по обжалване на административния акт, осъществен чрез мълчание в нашите бележки, публ. в Юр. Архив, г. 6, кн. 4 и 5, с. 483.

22. Когато имаме неправомерно административно изпълнение, състоящо се в несъобразното със съдържанието на един акт изпълнение, който по изключение не подлежи на обжалване, какъвто е случаят с административните актове, постановени по законодателен ред, държавните бюджети, висшите правителствени актове – отзивното административно обжалване не е изключено. Неправомерното изпълнение на подобни актове подлежи на юрисдикционален контрол, защото актовете трябва да бъдат изпълнявани съобразно с тяхното съдържание. Противното би значело произвол.

23. Особен е и случаят, когато самото изпълнение на един акт се извършва тоже с акт, който външно разгледано има всичките белези на административен, но е просто само изпълнителен акт. Тъй например, не е административен, а изпълнителен, актът на кмета – заповедта, с която той нарежда да се събори едно здание въз основа на влязло в законна сила решение на съвета по чл. 69 от Закона за градските общини<sup>25</sup>. Един такъв акт може да бъде също неправомерен. Трябва, обаче, да подчертаем, че когато той постановява последици, различни от ония, които има в решението по повод изпълнението на които е издаден, той престава да бъде един обикновен изпълнителен акт, а е нов административен акт, подлежащ на обжалване с молба за отмяна на общо основание, а не отзивно<sup>26</sup>.

Най-после, особен е и случаят, когато е предприето едно несъобразно с даден акт изпълнение, поради нареждане направено с друг административен акт, който по външна форма наподобява на инструкционен акт. Даден акт е установил или присъдил правни последици „а“, но йерархическият началник на изпълнителя предписва неправилно да се изпълнят последици „б“ по тоя акт, тълкувайки го погрешно. Един такъв предписващ акт не е инструкционен. Той създава ново правно положение, неустановено и неприехливо до момента на появяването му. Той установява нови административни права. Заради това ще се обжалва и не самото изпълнение отзивно, а новият предписващия акт по реда на чл. 44 и 46 НЗАП<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Вж. Стайнов, Административният акт, с. 276 и указания там пример в забел. 2

<sup>26</sup> Например взето е решение от общинския съвет да се събори само сградата на Х, находица се към улицата, а кметът заповядва да се събори както ти, така и сградата в двора, която не е визирана в решението на съвета. В тоя случай кметът не изпълнява (по отношение на постройката в двора) предшествувани, акт. Напротив, в частите за постройката към улицата кметската заповед е изпълнителен акт.

<sup>27</sup> Вж. в този смисъл определение на ВАС № 90/32 г. по дело за отмяна № 416/32 г. в Административен преглед, г. 3. кн. 6, с. 183.