

## ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ ДОГОВОРИ

Мария Данаилова

## ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Maria Danailova

**Abstract:** *The signing of the administrative contract presupposes voluntary performance of the obligations assumed by it. In case of non-performance, there is coercive enforcement. This article examines the questions concerning the legal mechanisms of how this should be done; how the legislator regulates the performance of administrative contracts in the Bulgarian Code of Administrative Procedure and in special laws, and addresses the issue of jurisdiction over disputes about performance; and why the provision of Art. 128, item 3 of the Code governs requests for the performance of administrative contracts in the existence of a coercive enforcement procedure under the Code. The article justifies the assumption that, even in the field of administrative contract enforcement, the administrative authority is not an equal partner in finding solutions to satisfy the public interest, but remains a counterparty in a dominant position.*

**Keywords:** *administrative contract; public interest; performance; coercive enforcement; guarantees; contract amendment; non-performance; liability; compensation; remedy.*

Договорите трябва да се изпълняват (*Pacta sunt servanda*). Всички задължения са установени, за да бъдат изпълнени<sup>1</sup>. Съгласно принципа на свободното договаряне (чл. 9 от ЗЗД) всеки е свободен да встъпва в правни и договорни връзки, ако желае, с когото желае и след като сам определя съдържанието на създаденото по негова воля правоотношение, като тези три възможности, включени в понятието „свободно договаряне“, трябва да бъдат обезпечени от правния ред, тъй като те съставляват кръга и т. нар. волева автономия, която се предоставя на индивида за свободна инициатива<sup>2</sup>. Със сключването на административния договор се създава правоотношението между страните и от този момент може да се постави въпросът за неговото изпълнение. Разпоредбата на чл. 268, т. 4 АПК (ДВ,

бр. 74 от 2016 г.) сочи административният договор като едно от изпълнителните основания по АПК. И при това изпълнително основание желаният начин е навременното, точно и доброволно изпълнение на намерилата място в договора воля на страните по него. Фактът, че при административния договор една от страните винаги има привилегировано положение, неминуемо влияе на неговото изпълнение. В него се съдържат изключителни клаузи в полза на една от страните, което ѝ дава привилегии при неговото изпълнение. Това привилегировано положение е налице, дори и когато е сключен между органи с властнически правомощия, което го различава от договора за взаимодействие между държавни органи.

При административния договор има отношения на субординация, като правните

<sup>1</sup> Кожухаров, Ал. Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Книга първа. София: Софи-Р, 1996, с. 142.

<sup>2</sup> Тълкувателно решение № 1 от 12.04.1990 г. по гр. д. № 91/1989 г., ОСГК.

последници се пораждат едностранно от волеизявлението на административния орган, което бива прието от страна на участниците в процедурата при, т. е. липсва реално съгласуване на равнопоставени воли по смисъла на чл. 9 от ЗЗД. Договорът като съгласувани волеизявления на независими, равнопоставени правни субекти, всяко от които влияе на правната валидност на общото волеизявление и волевата автономия, е несъвместим с принудата и всяка идея за подчинение към друга господстваща воля, различна от тази на договорящия правен субект. Заради специфичната структура на регулиране в социалната сфера, административен договор може да се сключи само когато администрацията действа при оперативна самостоятелност, като при обвързаната компетентност няма място за такъв договор<sup>3</sup>. Административният орган притежава засилена възможност да изменя и прекратява договора с позоваване на определен държавен, общински или друг интерес.

Теорията за административния договор извървя дългия път от приемането ѝ за *non sens*<sup>4</sup> до позитивно право. Поддържана е и теза, според която, щом страните се задължават по силата на правна норма, а не на своя воля помежду си, то правната норма определя и условията за съгласуване на волеизявленията им с обвързваща сила, като за административния

договор може да се говори само условно и то тогава, когато и двете страни имат качеството на държавни органи, притежават властнически правомощия<sup>5</sup>. Някои автори приемаха, че това бе чисто гражданскоправен договор, но се нарича административен, защото се сключва от администрацията<sup>6</sup>. Според други административният договор като отделна категория има смесена, хибридна природа<sup>7</sup>.

В немската доктрина административните актове и административните (публичноправни) договори са равнопоставени и алтернативни актове по приключване на административното производство, като договор може да се сключва само тогава, когато въпросът може да се реши и с издаването на индивидуален административен акт<sup>8</sup>. Германското законодателство урежда фигурата на „жалба за изпълнение“ на административен договор пред административен съд<sup>9</sup>. В тези случаи административният орган – страна по договора, не може да проведе своите искания чрез издаване на индивидуален административен акт – той трябва също да подаде жалба за изпълнение.

За разлика от немското, френското понятие за административен договор не включва задължително идеята, че административният договор замества административния акт, а напротив, според френската съдебна практика,

<sup>3</sup> Хрусанов, Д. Административният договор в Административното право на Република Германия. – Съвременен право, 2002, № 4, с. 63. Обратното се поддържа от Петров, В. Споразумението по чл. 20 от АПК. – Адвокатски преглед 2012, № 12, с. 37.

<sup>4</sup> Срв. Стайнов, П. Теория за административния договор и социалистическото право. Годишник на СУ, ЮФ, 1965, кн. I, с. 4–69. Академик П. Стайнов отрича съществуването на административни договори, като счита, че не може да е договор и да е административен. Той приема, че щом договорът черпи своята правна сила от правната норма, то тази норма урежда и рамката, в която съгласуваните волеизявления ще породят валидни правни последици. Все пак той приема, че такива договори съществуват условно до 1945 г. В Германия първоначално се отричала възможността гражданите да договорят с администрацията. В тази връзка виж. Mayer, Otto. AOR, 1889, 3 ff. С приемането на Закона за административното производство на Германия 1976 г. (Verwaltungsverfahrensgesetz) се слага край на този спор и се приема, че е възможно да се договаря с администрацията.

<sup>5</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. София: Тилия, 1996, с. 189.

<sup>6</sup> Дерменджиев, И. Административно право на НРБ. София: 1989, с. 164.

<sup>7</sup> Русчев, И. Административният и частноправният договор. – Пазар и право, № 1, 2000, 25–32.

<sup>8</sup> Хрусанов, Д. Административният договор в административното право на Република Германия. – Съвременен право, 2002, № 4, 64–70.

<sup>9</sup> Хрусанов, Д. Административният договор в административното право на Република Германия. – Съвременен право, 2002, № 4, с. 69.

той се сключва и в случаи, в които не може да се издаде административен акт<sup>10</sup>.

В българската административноправна доктрина, от историческа гледна точка до понятието за административен договор най-много се доближава „договорът за публично-частно партньорство (ПЧП)“. Законът за публично-частното партньорство (обн. ДВ, бр. 45 от 15.06.2012 г., в сила от 1.01.2013 г.) бе отменен със Закона за концесиите (ЗК) в сила от 01.01.2018 г. Договорът за ПЧП се е сключвал с оглед определен обществен интерес<sup>11</sup> между публични партньори<sup>12</sup> и частен партньор. В Глава Пета именувана „Сключване и изпълнение на договор за ПЧП“ в Раздел II, най-общо се уреждаха мониторингът и контролът на изпълнението, воденето и съхраняването на документация, публичността и възможността да се ползват подизпълнители. За неуредените случаи относно изпълнението на договорите за ПЧП чл. 67 от ЗПЧП препращаше към съответните разпоредби на Търговския закон и на Закона за задълженията и договорите. Впоследствие Законът за концесии

който отмени ЗПЧП, не дефинира концесионните договори като административни. Така стои въпросът и с действащия Закон за обществените поръчки и всички отменени негови варианти.

Първата легална дефиниция на административния договор у нас е дадена в § 1, т. 1 от ДР<sup>13</sup> на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., загл. изм. ДВ бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.), а съгласно чл. 27, ал. 1 от него административният договор се оспорва по реда за оспорване на индивидуален административен акт. Законодателната уредба показва, че административният договор е приет за правомерен юридически факт, подобен на гражданскоправните договори и административните актове. При сключването на административния договор възниква публично правоотношение, чиято реализация е в сферата на публичното право. Доколкото ЗУСЕФСУ изрично предвижда, че административният договор замества издаването на административен акт, а заместването

<sup>10</sup> Лазаров, К., И. Тодоров. Административният договор след въвеждането му в АПК. – Административно правосъдие, 2016, № 3, с. 10–11.

<sup>11</sup> Дейност от обществен интерес по смисъла на чл. 4, ал. 1 от този закон е предоставянето или осигуряването на предоставяне на една или повече услуги от обществен интерес чрез финансиране, както и строителство, и/или управление, и/или поддържане на: 1. обекти на техническата инфраструктура и на зелената система: а) в урбанизирани територии: паркинги, гаражи, обекти на градския транспорт, системи за наблюдение и сигурност, системи за улично осветление, зелени площи, паркове и градини; б) паркинги, гаражи, паркове и градини в отделни поземлени имоти извън урбанизирани територии; 2. обекти на социалната инфраструктура, предназначени за: а) здравеопазване; б) образование; в) култура; г) спорт, отдих и туризъм; д) социално подпомагане, социални жилища и общежития; е) изтърпяване на наказанието лишаване от свобода; ж) осъществяване на административни дейности на публичните партньори.

<sup>12</sup> Публични партньори съгласно чл. 13 от този закон са: 1. министрите и ръководителите на ведомства – за държавните ПЧП, които имат за предмет дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1, които са държавна собственост и/или които по силата на нормативен акт са възложени на орган на централната изпълнителна власт; 2. кметовете на общини – за общинските ПЧП, които имат за предмет дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1, които са собственост на съответната община и/или които по силата на нормативен акт са възложени на органите на местното самоуправление или на кметовете на общини; 3. държавните и общинските публичноправни организации – за дейности от обществен интерес, извършвани с обекти по чл. 4, ал. 1, които са тяхна собственост и/или които са им предоставени със закон, с акта за тяхното създаване или с друг акт на компетентен орган.

<sup>13</sup> По смисъла на § 1 от ДР на този закон „административен договор“ е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.

е основната правна характеристика на споразумението по АПК, то административният договор по своята правна природа, по същество си не се различава от административното споразумение по чл. 20 АПК<sup>14</sup>.

Правната уредба на административния договор, въведена с чл. 19а – 19ж на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 74/20.06.2016 г., изм., бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.), се разминава с даденото определение по ЗУСЕФСУ. В чл. 19а, ал. 2 понятието „административен договор“ се дефинира като предвидено в закон писмено съглашение между административен орган и гражданин или организация по въпроси от значим обществен интерес, с което се създават права и задължения за страните. Безспорно е, че за да има споразумение, следва да има съвпадение на насрещните воли с всички условности и последици от това.<sup>15</sup> Административният договор е форма за осъществяване на изпълнително-разпоредителна дейност. Той е форма на участие на държавата в стопанската сфе-

ра.<sup>16</sup> Освен юридически характеристики притежава и социални, културни, стопански и др. аспекти.

Съществените белези, които могат да се изведат, характеризиращи един договора като административен, са: 1. Да бъде сключен в производство пред административен орган – орган на изпълнителната власт или друг овластен за това от правната норма субект; 2. Съгласението да е между административен орган и граждани или организации – 19а, ал. 2 АПК, т. е. поне една от страните по него е субект на публичната власт – административен орган, от една страна, и непубличен правен субект<sup>17</sup> (освен ако и двата не са носители на публична власт)<sup>18</sup>. Договорите, сключени само между публичноправни субекти, се презюмират като административни, освен ако предметът на договора не създава помежду им частноправни отношения<sup>19</sup>. Извън приложното поле на административния договор следва да останат и случаите, при които страните само постигат съгласие, без да поемат конкретни права и за-

<sup>14</sup> Лазаров К., И. Тодоров. Административният договор след въвеждането му в АПК. – Административно правосъдие, 2016, № 3, с. 7.

<sup>15</sup> Сивков, Цв. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012, с. 69. Вж. и Сивков, Цв. Споразумението по чл. 20 на Административнопроцесуалния кодекс, София: Сиела, 2006.

<sup>16</sup> Балабанова, Х. Приватизационният договор в действащото ни законодателство. Известия списание на Икономически университет – Варна, 2018, 62 (3), с. 326, където се застъпва хипотезата, че ако приемем, че договорът за обществена поръчка, за концесия, приватизационният договор, както и този за публично-частното партньорство, най-често олицетворяват административния договор, то на преден план излиза именно тази тяхна специфична особеност.

<sup>17</sup> Страни по административния договор съгласно § 1 ЗУСЕФСУ са ръководителят на управляващия орган и бенефициентът. Неточно е използването в дефиницията на бенефициент въпреки дадената легална дефиниция за понятието „бенефициер“ в чл. 2, т. 10 на Регламент № 1303/2013 г. ЗПЧП (отм.) използва термините „публичен“ и „частен партньор“. Закона за концесиите (в сила от 01.01.2018 г.), който транспонира Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26.02.2014 г. за възлагане на договори за концесия и отменя ЗПЧП, използва термините „възлагащ орган“ и/или „възложител икономически оператор“, от една страна и „концесионер“, от друга. Отмененият ЗПЧП си е служил с публичен и частен партньор. За пълнота на изложението следва да бъде посочено, че са налице и малобройни изключения, при които е възможно и две лица на частното право да са в административно договорни отношения.

<sup>18</sup> В тези случаи според германското административно право е налице *координационноправен* административен договор. Такъв е и административният договор, по който и двете страни по договора са частни лица. При него компетентният административен орган няма право да диктува на граждани съдържанието на договора и страните са поначало равнопоставени. При *субординационноправния* административен договор, административните органи са овластени да сключват такива в областта на надмощие или подчинение. За повече информация виж: Хрусанов, Д. Административният договор в Административното право на Република Германия. – Съвременно право, 2002, № 4, с. 66.

<sup>19</sup> Бучкова, П. Относно административния договор в Република България. – Административно правосъдие, 2010, № 4, с. 36.

дължения с които се пораждат, изменят или прекратяват правоотношения в областта на публичното право; 3. Правното действие на договора да е в сферата на публичното право в области, предоставени за регулиране на органи, носители на властнически правомощия, т.е. наличие на административноправен предмет на регулиране по въпроси от значим обществен интерес. Абстрактната категория „обществен интерес“ не е необходимо да бъде преценявана от органа, тъй като социалните, културните и икономическите условия са преценени предварително от законодателят, който е предвидил със закон сключването на административен договор. Иначе легална дефиниция за законен интерес е дадена в Закона за дейностите по предоставяне на услуги<sup>20</sup>; 4. Възможността за сключването му трябва да е изрично предвидена в закон; 5. Съдържанието на договора не се определя свободно от страните, а се подчинява на императивни правила, съдържащи се в закон; 6. Разходват се публични средства<sup>21</sup> за обществени цели и интерес; 7. Независимо от съвпадането на насрещните волеизявления, едната страна има властнически правомощия да управлява сключването и изпълнението на договора, да налага санкции и да го изменя или прекратява едностранно. Изпълнението на договора става при строг

контрол и отчетност. Доколкото се засягат публични отношения и средства, контролът е не само административен, но трябва да се упражнява и финансов контрол<sup>22</sup>.

Един от основните елементи, които се наблюдават при административните договори е, че съдържанието на договора е предварително определено, което е императивно и не подлежи на промяна от другата страна<sup>23</sup>. За участника остава само възможността да се съгласи или не с предложението проект на договора. Значителна част от условията на договора, тъй като са определени от императивни норми на публичното право, не може да бъдат променяни и от самия орган<sup>24</sup>. При липса на изрична клауза в тях, приложенията към тях или другите документи по проекта, задължение за страната не съществува и не би могло да се извлича по тълкувателен път или по аналогия, предвид съществените разлики между административния договор и индивидуалния административен акт<sup>25</sup>.

Целта на въвеждане на уредбата на административния договор е по принцип да се създадат общи правила, относими към управлението и разпореждането с публични ресурси и средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, концесиите, обществените поръчки, сервитути по Закона за

<sup>20</sup> По смисъла на §1, т. 22 от ДР на Закон за дейностите по предоставяне на услуги – „Обществен интерес“ са основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейския съюз, включително обществен ред, обществена сигурност, обществена безопасност, обществено здраве, запазване на финансовата стабилност на системата на общественото осигуряване, защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки, борба с измамите, опазване на околната среда, здравето на животните, интелектуалната собственост, опазване на националното историческо и културно наследство, цели на социалната и културната политика.

<sup>21</sup> Съгласно чл. 3 от Закона за публичните финанси публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг. „Публични средства“ са всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите от публичния сектор, включително бюджетни приходи, кредитите, разходи и субсидии. Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗУСЕФСУ органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ са управляващите органи, сертифициращите органи и одитните органи.

<sup>22</sup> Строгийт контрол и отчетността са свързани с влагането, разходването или използването на публични средства в най-широк смисъл на думата (средства от ЕСИФ, финансови средства на държавата и общините, имоти, акции, облигации и др.)

<sup>23</sup> **Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези по административно право и процес. София: Сиела, 2009, с. 30.

<sup>24</sup> **Янкулова, С.** Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – форма на упражняване на държавната власт и правото на защита. – Адвокатски преглед, 2015, № 1, с. 21.

<sup>25</sup> Решение № 5124 от 22.04.2021 г. на ВАС по адм. д. № 3179/2021 г., VI о.



горите, отдаването под наем<sup>26</sup> и продажба на държавни и общински имоти. Няма единно мнение по отношение на характера на административния договор във всички тези случаи<sup>27</sup>. При всички тях се касае за значим обществен интерес. При част от тях обаче първо се издава индивидуален административен акт по избор на партньор и едва на негова база се сключва договор. В тези случаи, като ЗК, ЗОП, ЗДС и ЗОС, законодателят не използва термина административен договор. По специален, различен от АПК ред са уредени изпълнението и оспорването им. Трябва да се прави разграничение между издаването на административен акт, след който се сключва договор, и фигурата на административния до-

говор. Договорите по Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки<sup>28</sup> не са обявени за административни. Съдебната практика приема, че е налице гражданскоправен, а не административен договор по смисъла на чл. 19а от АПК.<sup>29</sup> Спорове по изпълнението на действащ концесионен договор не се решават по реда на чл. 19ж АПК, а по общия ред, тъй като не се отнасят до административноправни отношения и не е налице изискването на чл. 19а, ал. 1 АПК, регламентиращо сключването на административен договор да е предвидено в специален закон<sup>30</sup>. Нито в Закона за подземните богатства, нито приватизационния договор<sup>31</sup> в Закона за приватизация и следприватизационния контрол, нито в Закона за конче-

<sup>26</sup> Договорите за отдаване под наем на държавни и общински имоти, вкл. сключвани по реда на чл. 37 и – 37 р от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), свързани с отдаване под наем на пасища, мери или ливади от общинския поземлен фонд, не могат да се определят като административни. Процесът на сключването на такъв договор е сложен фактически състав, който завършва със сключването на договор между наемодателя и наемателя. Обратното вж. **Кантова-Бучкова, В.** По някои въпроси на наемните правоотношения по Закона за общинската собственост. – Административно правосъдие, 2017, № 2, с. 19, където се приема, че договорът за наем на недвижим имот – публична или частна общинска собственост – е административен договор, тъй като страна по него е административен орган.

<sup>27</sup> **Къндева, А.** Държавни договаряния и държавни поръчки в контекста на правото на ЕС. – Сборник. Сближаване на българското законодателство на правото на ЕО. С.: Трудове БАН, ИДП, 1998, т. 1, с. 88 приема, че договорът за възлагане на обществени поръчки е административен договор, докато за концесията се поставя въпросът дали е административен договор или договор с административни елементи.

<sup>28</sup> Така например договорите за възлагане на дейности във връзка с проведена по реда на ЗОП обществена поръчка имат гражданскоправно битие, което предопределя и приложимостта на Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) и Търговския закон (ТЗ) спрямо тях. Този извод следва от препращането, направено с разпоредбата на чл. 120 ЗОП, според чието предписание за всички неуредени въпроси във връзка със сключването, изпълнението и прекратяването на договорите за обществени поръчки се прилагат разпоредбите на ТЗ и ЗЗД, и е застъпен изрично в постановеното от смесен петчленен състав от съдии от Върховния административен съд и Върховния касационен съд (ВКС) определение № 37 от 16.09.2020 г. по адм. дело № 27/2020 г.

<sup>29</sup> В този смисъл: Определение № 4120 от 29.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 4696/2014 г., IV о.; Определение № 8212 от 18.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 7677/2014 г. на ВАС 5чл. с-в.

<sup>30</sup> Определение № 629 от 25.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 288/2022 г., IV о.

<sup>31</sup> В т. 1 от ТР № 1 от 15.06.2010 г. по тълк. дело № 1/2009 г. на ОСТК на ВКС се приема, че приватизационния договор не представлява търговска сделка, а особена гражданскоправна сделка с административни елементи. Приватизационният договор се отличава не само със своя предмет и страни, но следва да се сключи при спазване на определена административна процедура, като се съблюдава обществения интерес. По тази причина в приватизационния договор често се съдържат задължения, които са различни от характерните за договора за гражданската и търговската продажба. Такива са обвързващите купувача задължения извън задължението му за заплащане на цената, като тези за извършване на инвестиции, изразяващи се в ремонт и обновяване на основните фондове на предприятието, запазване и разкриване на нови работни места, извършване на определени дейности с екологична насоченост, съхраняване предмета на дейност за определен в договора срок, както и ограничена по време забрана за продажба на предприятието или на обособени негови части и др. Важна особеност на приватизационната продажба е законоустановеният следприватизационен контрол за изпълнение на

сиите, законодателят е дефинирал концесионния договор като административен договор и не е предвидил обжалване по реда на АПК и съответно разрешаване на споровете по повод изпълнението или изменението на този вид договори да се осъществява пред административните съдилища. Съгласно чл. 154, ал. 1 и 2 от Закона за концесиите за неуредените въпроси по сключването, изпълнението, изменението и прекратяването на концесионния договор се прилагат съответно разпоредбите на Търговския закон и на Закона за задълженията и договорите. Спорове относно изпълнението на концесионен договор се решават от гражданския съд по реда на ГПК. В чл. 71, ал. 1 от Закона за подземните богатства също е предвидено, че за неуредените случаи по сключването, изпълнението и прекратяването на договорите следва да се прилагат разпоредбите на част Трета от ТЗ и ЗЗД. ЗОП също препраща по неуредените въпроси на изпълнението на уредените в тях договори към ЗЗД и Търговския закон.

Сключването на административен договор можем да определим като форма на „безспорно административно производство“<sup>32</sup>. Тази безспорност съдържа иманентно в себе си предположение за доброволно изпълнение на поетите с него задължения. При липса на такова се отваря пътят за принудително изпълнение, което поставя въпроса за реда, по който следва да стане това. Съгласно чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за изпълнение на административен договор, доколкото не е предвидено друго в специален закон. При общата уредба на административния договор в чл. 19ж, ал. 1 и 2 АПК законодателят се е ограничил само с постановката, че споровете относно изпълнението на адми-

нистративните договори се решават от компетентния административен съд по реда на дял Трети – производства пред съд (чл. 126 – 257 АПК). Изключил е обжалването на такъв вид договор по административен ред пред по-горестоящия административен орган. Когато договорът е прекратен, производство по чл. 19ж АПК е недопустимо. Искът по чл. 19ж АПК е осъдителен. Административният съд трябва да разгледа делото и да се произнася по искането в 6-месечен срок от постъпването му, освен ако в специален закон не е предвидено друго.

За разлика от недействителността на административните договори, за която по силата на чл. 19е АПК се прилагат съответно чл. 146 АПК и разпоредбите за недействителност на договорите по ЗЗД, то по отношение на изпълнението им няма препращане към ЗЗД. В самите административни договори обаче се уредждат неблагоприятните последици при неизпълнение от страна на задължената страна. Това обосновава привръзка към Закона за задълженията и договорите. Според съдебната практика е възможна правна квалификация осъдителен иск по чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК, вр. чл. 8, 63, 79, ал. 1 и 92 ЗЗД<sup>33</sup>. За да обслужват приложимия по отношение на договорите публичноправен режим, много институти на частното договаряне са привнесени и са приспособени към административното договаряне. Така например може да се търси отговорност от длъжника, който не изпълни точно задължение по административен договор, като кредиторът претендира изпълнението заедно с обезщетение за забава или за обезщетение при неизпълнение.

Големият въпрос, който възниква обаче, е защо разпоредбата на чл. 128, т. 3 АПК урежда искания за изпълнение на админи-

поетите от търговеца купувач задължения. В обратен смисъл виж. **Балабанова, Х.** Приватизационният договор в действащото ни законодателство. – Известия, списание на Икономически университет – Варна, 2018, 62 (3), с. 319–335, където се застъпва хипотезата, че приватизационният договор не е гражданско правна, търговска сделка, а разкрива специфични особености, различаващи я от договорите по ЗЗД и търговските сделки по ТЗ, поради което по-приемливо е понятието „публичен договор“.

<sup>32</sup> Вж. **Хрусанов, Д.** Безспорно административно производство. – Социалистическо право, 1983, № 10, 38–45.

<sup>33</sup> Решение № 9379 от 8.09.2021 г. на ВАС по адм. д. № 3768/2021 г., VI о. При извършването на дейностите по клиничната пътека от лечебното заведение НЗОК дължи заплащането им по сключени между НЗОК, съответно РЗОК по чл. 45 с физически или юридически лица, са административни договори и по отношение на тях намират приложение нормите на чл. 19 а и следващите от АПК.

стративни договори при наличието на ред за принудително изпълнение по АПК? При неизпълнение на административен договор какъв следва да е редът за защита – спор по чл. 19ж, ал. 1 АПК по реда на Дял трети или принудителното им изпълнение по Дял пети на АПК като изпълнително основание по чл. 268, т. 4 АПК? Тенденциозно ли е, или е пропуск, че Дял пети е именуван само „Изпълнение на административните актове и съдебни решения“? Означава ли това, че независимо от посочването им като изпълнителни основания по чл. 268, т. 4 АПК административните договори не се изпълняват по реда на Дял пети (чл. 267 – 301 АПК), независимо че разпоредбата, сочеща ги за изпълнителни основания, се намира именно в него. Ако пък е налице чисто технически пропуск при вписването им в заглавието на Дял пети предвид добавянето на т. 4 на чл. 268 като нова с ДВ, бр. 74 от 2016 г., то как се съотнася това към новия чл. 19ж, който също е приет с ДВ бр. 74 от 2016 г., изм., бр. 77 от 2018 г. и обосновава воденето на осъдителни иски с правно основание чл. 79, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите.

Логично разрешение е искът по чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК „за изпълнение“ да е правно средство за търсене отговорност от длъжника, в случай че не изпълни точно задълженията си по административния договор, изразяваща се в обезщетение за забава или обезщетение за неточно изпълнение. Възможността за кредитора да иска пряко изпълнението обаче, доколкото се конкурира с иска по чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК, следва да попадне в обхвата на изпълнителния процес по дял V АПК. Не е необходимо първо да бъде създаван изпълнителен титул (влязло в сила решение) със сила на пресъдено нещо (СПН), за да се пристъпи тепърва към изпълнителното производство по АПК. Административните договори не са съдебни изпълнителни основания, а изпълнителни основания по чл. 268, т. 4 АПК, непреминали съдебна проверка, установяваща със СПН наличието на изпълняемо право. Обстоятелството, че административните права и задължения са породени или установени с административния договор, който е изпълнително основание по чл. 268, т. 4 АПК, прави излишно исково производство за установява-

нето им със СПН и осъждане за изпълнение по чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК, вр. с чл. 79, ал. 1 ЗЗД.

В хода на инициирано принудително изпълнително производство по дял V АПК, при обжалване на актовете и действията на органа по изпълнението по раздел VI АПК съдът би следвало да проверява единствено дали е налице годно изпълнително основание за предприемане на изпълнителни действия, дали е надлежно стартирана процедурата, дали изпълнителното основание е връчено по надлежния ред, дали е предоставен срок за доброволно изпълнение и др. Не следва да се занимава с въпроси относно материалните предпоставки за предприемане на изпълнителните действия. Доколкото разглеждането на тези въпроси би означавало преразглеждане на влезли в сила индивидуални и общи административни актове, за което съдът в това производство не е компетентен, то същото би следвало да важи и по отношение на административните договори като изпълнителни основания.

Как законодателят урежда изпълнението на тези административни договори, които са изрично посочени като такива в специалните закони?

По ЗУСЕФСУ оспорването на административния договор не спира неговото изпълнение. Той като специален закон предвижда исканията за плащания по административни договори да се предявяват пред административен орган (ръководителя на УО на съответната програма), като му възлага компетентност за решаване на въпроса по същество в производство по верифициране – чл. 60 и сл. ЗУСЕФСУ. Законът не предвижда алтернатива за бенефициера да предяви искането си за плащане директно пред съда, а гарантира право на защита пред съд срещу административните актове, постановени в производство по верифициране. ЗУСЕФСУ изрично регламентира оспорването пред съд по реда на АПК на отказа за верифициране на разходите, включени в искане за плащане, за които не е потвърдена допустимост – чл. 64, ал. 4 ЗУСЕФСУ. Ако бенефициерът е предявил искания за верифициране на суми пред ръководителя на УО и по подадените искания административ-



ният орган е постановил изрични откази, които не са оспорени и се ползват със стабилитета на влезли в сила административни актове, то пропускът му да оспори отказите по реда на чл. 145 и сл. АПК не може да бъде отстранен чрез предявяване пред съда на осъдителен иск по чл. 128, т. 3 АПК срещу УО за същите суми<sup>34</sup>. Един такъв предявен на основание чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК иск би бил недопустим, тъй като би било в разрез с правилата за възобновяване на производството по издаване на влезли в сила административни актове, според които пререшаването от съда на въпроса по вече влезли в сила административни актове е възможно само в производството по обжалване на новия акт, издаден в производството по възобновяване – чл. 104 АПК, т. е. задължително се предхожда от сезиране на компетентния административен орган за отмяна на влезлия в сила административен акт.

В практиката си ВАС стига дори по-далеч, като приема, че независимо от това, че в ЗУСЕФСУ като специален закон не е предвидена хипотеза подобно на чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК относно исканията за изпълнение на административен договор (доколкото не е предвидено друго в специален закон), то в съответствие с чл. 127, ал. 2 АПК, съдилищата не могат да откажат правосъдие под предлог, че няма правна норма, въз основа на която да решат искането. Разпоредбата на чл. 19ж АПК предвижда реда за оспорване на административния договор и следва да намери приложение. Разглеждането на иска по този ред, дори и преди влизането в сила на редакцията на чл. 19ж АПК, не прави решението материално незаконосъобразно<sup>35</sup>. От друга страна, императивни норми на националното и правото на ЕС дават легална дефиниция на понятието „нередност“, което обективира неизпълнението на договора от страна на бенефициера. Преценката за неизпълнението на договора е нормативно установено правомощие на административни органи (сертифициращи и одитиращи), които могат едностранно да извършват всички необходими действия (администриране на нередности) и да налагат след-

ващите от тях правни последици във връзка с изпълнението на договора.

Законът за подпомагане на земеделските производители в чл. 12, ал. 7 сочи, че отношенията между фонда и получателите на кредити, държавни помощи, безвъзмездна финансова помощ, гаранции и субсидии се уреждат с административни договори или административни актове. Административни са правоотношенията във фазата на допустимост на подпомагането по предприєдинителната програма и в тази на контрола по изпълнението на договора. Вземанията, които възникват въз основа на административен договор или административен акт, са публични държавни вземания и се събират по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – чл. 27, ал. 5 ЗПЗП.

Съгласно чл. 45а, ал. 4 от ЗЗО, в сила от 01.01.2019 г. (ДВ, бр. 77/2018 г.), договорите, сключени между Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), съответно Регионална здравноосигурителна каса, по чл. 45 с физически или юридически лица за оказване на болнична или извънболнична помощ от лечебни заведения, са административни договори. Споровете по изпълнение на договорите между РЗОК и изпълнителите на медицинска или на дентална помощ се решават по съдебен ред, ако не се достигне до съгласие чрез арбитраж. НЗОК в качеството си на административен орган, а не като субект на гражданското право, има право да извършва проверки, да налага предвидените санкции за констатираните нарушения на изпълнителя, както и да претендира връщане на неоснователно получени суми. Изпълнителят на медицинска помощ, от своя страна, има право да бъде финансиран от НЗОК и е длъжен да се съобразява с указанията ѝ или да упражни правото си да прекрати едностранно правоотношението, като понесе и евентуално наложените му до прекратяването санкции.

В някои закони са предвидени договори (писмени съглашения) между административен орган и граждани или организации, без същите изрично да се обозначени като административни съгласно чл. 19а, ал. 1 АПК,

<sup>34</sup> Определение № 770 от 31.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 10876/2021 г., VII о.

<sup>35</sup> Решение № 843 от 20.01.2020 г. на ВАС по адм. д. № 4818/2019 г., VII о.

за които съдебната практика си позволява да каже, че са административни договори. Така например за административен договор, без да е изрично посочен като такъв в закона, ВАС сочи договора за безвъзмездна финансова помощ по чл. 22д от Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ). Практиката приема, че той притежава всички характеристики на административен договор по смисъла на чл. 19а АПК<sup>36</sup>. Именно в ЗНИ и ППЗНИ е предвидено сключването на такъв договор и в тези нормативни актове са посочени изискванията, на които следва да отговорят лицата, които могат да получат безвъзмездна финансова помощ по чл. 22д ЗНИ. Законът за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и ППЗНЗ уреждат клаузите на тези договори и страните имат възможност да договарят клаузите по договора само в рамките на нормативно разрешеното и уреденото. Съгласно чл. 30б ЗНЗ средствата по изпълнение на програмите и мерките за насърчаване на заетостта се предоставят въз основа на сключен договор между Агенцията по заетостта, представлявана от нейния изпълнителен директор или упълномощено от него длъжностно лице, и безработното лице или работодателя. От това следва, че дължимите суми за обучение, както и стипендиите се заплащат от Агенцията по заетостта въз основа на договорите. Съгласно чл. 30б, ал. 2,

т. 4 ЗНЗ в договора е уредена отговорността на страните при неизпълнението му. В този смисъл ненавременното плащане на тези суми представлява неизпълнение на договора и има правна възможност за защита по реда на чл. 19ж АПК<sup>37</sup>.

Друг пример са сключваните между Агенцията по заетостта в качеството ѝ на бенефициер и на администратор на държавна помощ договори, които отговарят на изискванията на чл. 19а, ал. 1 АПК и, макар изрично в Закона за държавните помощи да не са наречени административни, вземанията по тях са определени като публични държавни вземания, а актът за тяхното установяване се издава по реда на Административнопроцесуалния кодекс – чл. 37, ал. 1 ЗДП. Няма как едно вземане по граждански договор да има качеството на публично вземане, поради което очевидно, независимо от непрецизността и несинхронизираността на законовата уредба, договорът е административен по смисъла на чл. 19 а, ал. 1 АПК<sup>38</sup>. От съдържанието на чл. 36 на Закона за държавните помощи е видно, че едностранно и властнически администраторът на държавна помощ определя всички релевантни условия за предоставяне на помощта, а бенефициерът (получателят на помощта) се определя след провеждането на оценка въз основа на предварително регламентирани

<sup>36</sup> Определение № 10658 от 3.08.2020 г. на ВАС по адм. д. № 6898/2020 г., VII о.

<sup>37</sup> Решение № 1363 от 01.02.2019 г. на ВАС по адм. д. № 4719/2018 г., III о. Така също в Решение № 8708 от 05.07.2017 г. на ВАС по адм. д. № 8063/2016 г., VI о. се приема, че договорът се сключва между работодателя след подадена от него заявка и компетентния административен орган по предварително утвърден образец и при нормативно регламентирани условия, които не подлежат на обсъждане и договаряне между страните като равнопоставени правни субекти, поради което по съдържание същият представлява административен договор.

<sup>38</sup> Решение № 4506 от 15.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 6450/2019 г., VII о., където се посочва, че Агенцията за заетостта се явява бенефициер по смисъла на член. 2, т. 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (Регламент № 1303/2013) на безвъзмездна финансова помощ, предоставена от Европейските структурни и инвестиционни фондове по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, който едновременно с това е и администратор на държавна помощ по смисъла на чл. 9, ал. 5 от Закона за държавните помощи (ЗДП), тъй като предоставяната на работодателите помощ чрез средствата от Европейския социален фонд и национално съфинансиране е именно държавна помощ по смисъла на § 1, т. 7 ЗДП, за която е налице изискване за спазване на разпоредбите на Регламент № 1407/2013 и Регламент № 1408/2013.

изисквания<sup>39</sup>. По тази причина договорите, с които се предоставя безвъзмездна финансова помощ, също следва да бъдат определени като административни.

Как законодателят решава въпроса за подведомствеността на споровете по изпълнението? Нормата на чл. 19ж, ал. 1 АПК (обн. ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г.) я възлага на съответния административен съд, доколкото не е предвидено друго в специален закон. Въпроси могат да възникнат по отношение на местно компетентния съд. Не съществува противоречие в практиката, че на нормата на чл. 19а АПК, уреждаща възможността да бъде сключен административен договор, не е придадено обратно действие и като материалноправна по своя характер с нея се уреждат възникнали правоотношения *занапред*<sup>40</sup>. Едва с измененията и допълненията на АПК, обн. ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г., в новия текст на чл. 128, ал. 1, т. 3, бе предвидена възможност административните съдилища да разглеждат дела по искания за изпълнение на административен договор, доколкото не е предвидено друго в специален закон. Независимо от факта, че проблемите са гражданскоправни, предвид административния орган като страна по него, законодателят реши въпроса за компетентността им на административни съдилища. В константната практика на Върховния административен съд преди това се приема, че споровете следва да се разглеждат и решават от гражданските съдилища<sup>41</sup>. В разпоредбата на § 149, ал. 4 от ПЗ-РАПК (ДВ, бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) изрично е посочено, че съдебните производства по спорове относно изпълнение на административни договори, сключени преди влизането в сила на този закон (с изключение на тези по Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни

фондове), се извършват по реда на ГПК пред гражданските съдилища.

Така например в съдебната практика се наложи заключението, че до въвеждането на института на административния договор в позитивното право предвиденият в чл. 80 от Закона за здравното осигуряване съдебен ред за решаване на споровете по изпълнение на договорите между касата и изпълнителите на медицинска помощ е този на исковото производство по Гражданскопроцесуалния кодекс. Съставите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд при повдигнати препирни за подсъдност приемат, че до нормативното уреждане на института на административния договор договорите за оказване на медицинска помощ възникват като юридически факт на гражданското право, респективно компетентни да разглеждат исковете за изпълнение на паричните задължения, произтичащи от тези договори, са общите граждански съдилища. Дори допълнителните споразумения, с които са изменени договорите за оказване на болнична помощ по клинични пътеки и за извършване на клинични процедури, сключени след изм. на АПК в ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г., нямат самостоятелно правно значение и не могат да се дефинират като административен договор, изменящ съглашение с друго правно естество<sup>42</sup>. Разпоредбата чл. 45а, ал. 4 от ЗЗО (нов – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) е материалноправна, поради което има действие *занапред* и е неприложима към сключените преди приемането ѝ договори. Преди това изменение в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) не е уреден институтът на административния договор, поради което споровете относно недействителност, изпълнение, изменение или прекратяването на договорите, включително неприемането на месечните отчети и незаплащане на отчетени

<sup>39</sup> С оглед на гореизложения правен режим на получената от бенефициера – Агенцията за заетостта, безвъзмездна финансова помощ договорите, чрез които предоставя тази безвъзмездна финансова помощ, представляваща държавна помощ *de minimis*, на работодатели, е по своята правна същност договор, по въпроси от значим обществен интерес, който е предвиден в закон.

<sup>40</sup> В този смисъл виж напр. Определение 4308/06.04.2017 г. по адм. д. 3580/2017 г., ВАС, VI о.

<sup>41</sup> В този смисъл Решение № 12738 от 24.11.2016 г. на ВАС по адм. д. № 14536/2015 г., VI о.; Определение № 12670 от 28.10.2009 г. по адм. д. № 13401/2009 г. на ВАС, VI отделение, Определение № 815 от 18.01.2011 г. на ВАС, VI отделение и др.

<sup>42</sup> Определение № 255 от 14.10.2019 г. на ВТАС по в. ч. т. д. № 349/2019 г.

действи, се разглеждат по общия исков ред, което обуславя тяхната родова подсъдност на гражданския съд<sup>43</sup>.

По ЗУСЕФСУ с оглед административния характер на правоотношенията, които се развиват между публичната институция и бенефициерите – публични или частни предприятия, които се ангажират с осъществяването на проекти по оперативни програми и получават публична помощ за това, следва да се приеме, че споровете са подведомствени на административните съдилища, които са компетентни да разглеждат искания за изпълнение на административни договори. Съгласно § 10 от ПЗР започналите и недовършени до влизането в сила на този закон производства се довършват по досегашния ред, което в някои случаи обосновава гражданския характер на производството<sup>44</sup>.

Някои специални закони предвиждат споровете по изпълнение на административни договор да се отнасят задължително първо пред арбитраж<sup>45</sup>. Така например съгласно чл. 80 от ЗЗО споровете по изпълнение на договорите между НЗОК, РЗОК и изпълнителите на медицинска и дентална помощ се решават по съдебен ред, ако не се стигне до съгласие чрез арбитраж. Цитираната разпоредба се отнася за всякакво неизпълнение на договорите, извън актовете по санкциониране по чл. 76, 76а и чл. 76б от ЗЗО<sup>46</sup>.

Кои са най-честите проблеми, възникващи при изпълнението на административни договори?

Основните спорове във връзка с договорите, включително административните договори, е по отношение престирането от изпълнителя. Възможно е също изпълне-

ние (най-често под формата на плащане) да търси и другата договаряща страна. В административния договор често се съдържат гаранциите за изпълнението му и отговорност при неизпълнение, включително неустойки. Извънредната клауза в административния договор, проява на надмощното положение на страната, често е във връзка с контрола върху изпълнението на договора и санкциите. Т.е. създадени са допълнителни механизми, които да стимулират изпълнението, преди да се стигне до принудително изпълнение по договора. Включително договорът да бъде развален при неизпълнение, а не да се търси принудително изпълнение, тъй като общественият интерес изисква бързина и ефективност на работата на администрацията при предоставянето на модерни и качествени услуги в сфери като здравеопазване, инфраструктура, териториално развитие, икономически растеж, устойчиво развитие и др.

Последиците от неспазването на срока за изпълнение обичайно се уговарят от страните чрез изрични клаузи в договора, които по аргумент от чл. 20а, ал. 1 ЗЗД имат силата на закон за тях, и се състоят във възникване на отговорност за заплащане на неустойка за просрочието. В тази връзка ВАС е заел становище, че приравняването на неточното във времево отношение изпълнение с изменение на договора, би било равнозначно на отричане института на неустойката, както и на възможностите за удовлетворяване на претенциите при неизпълнение, визирани в чл. 79 и чл. 80 ЗЗД<sup>47</sup>. Налице е съществена разлика между изменение на договора и неговото неточно изпълнение във времево отношение. В първия случай страните след подписването му и по

<sup>43</sup> Определение № 4969 от 28.04.2020 г. на ВАС по адм. д. № 2375/2020 г., VI о.

<sup>44</sup> Образуваните до влизането в сила на този закон съдебни дела по жалби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по реда на чл. 27, ал. 1 и ал. 5 и 6, а образуваните до влизането в сила на този закон гражданскоправни производства по иски молби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по досегашния ред.

<sup>45</sup> Новата ал. 3 на чл. 154 от Закона за концесиите (ДВ, бр. 25 от 2019 г., в сила от 26.03.2019 г., изм., бр. 17 от 2021 г.) също допусна с концесионния договор за концесия над европейския праг страните да могат да уговорят всички или определени спорове да се решават от арбитражен съд, но пък ЗК не използва по отношение на концесионния договор понятието „административен договор“.

<sup>46</sup> Опр. № 8318 от 20.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 6866/2018 г., VI о.

<sup>47</sup> Виж в този смисъл Решение № 12987 от 17.12.2021 г. на ВАС по адм. д. № 8648/2021 г., VII о.; Решение № 79 от 7.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 5908/2021 г., VII о.



време на неговото действие постигат съгласие за изменение на някоя негова клауза, а във втория извършват действия по изпълнението му така, както е сключен.

На изпълнението пряко влияе и възможността за едностранното изменение на договора поради новонастъпили обстоятелства или възникнала сериозна опасност за публичния интерес<sup>48</sup>. Административният орган като съконтрагент в надмощно положение рядко би прибегнал до изпълнението по реда на дял V от АПК предвид възможността му да осъществи засилен контрол при изпълнението, едностранно да променя и прекратява договора. Т.е. и в сферата на изпълнението проличава неравнопоставеното положение на страните по административния договор.

Проблеми поставя и въпросът за съотнасянето на изпълнителното производство с чл. 19д, ал. 1 АПК. Последният предвижда, че ако след сключване на договора една от страните не може да го изпълни поради значително изменение на обстоятелствата, при които договорът е сключен, страната може да поиска изменение на клаузите на договора в съответствие с изменените обстоятелства. Отказът от сключване на анекс към договора представлява индивидуален административен акт, с който непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси<sup>49</sup>. В чл. 39 ЗУСЕФСУ е посочено кога и по чия инициатива може да бъде изменян и/или допълван административния договор, като редът за оспорване е разписан в чл. 27 от закона. Предвид чл. 27, ал. 1 ЗУСЕФСУ административният договор се оспорва по реда за оспорване на индивидуален административен акт, съответно, прекратяването на административния договор също подлежи на оспорване по този ред, като последното следва и от нормата на чл. 128, ал. 1,

т. 1 АПК, според която на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори.

Възможността по чл. 19д, ал. 2 АПК административният орган едностранно, с писмено предизвестие да прекрати договора, за да предотврати или отстрани тежки последици за общественния интерес, представлява извънредна клауза, типична за административното договаряне, с надмощно положение на административния орган. Неизпълнението на задължение по договора, за да е с тежки последици за общественния интерес, следва да бъде обосновано от органа по начин, че последиците от него да рефлектират пряко върху основните ценности на ЕС или да представляват пречка за изпълнение на целите на проекта. Прекратяването на договора на посоченото основание следва да бъде мотивирано или от нарушаване на правилата за предоставяне на помощта (т. е. нарушение, което засяга въобще правото тя да бъде получена), или от нарушаване на правилата за нейното разходване съобразно поставените цели на проекта<sup>50</sup>. Т.е. необходимо е органът да установи „нарушаване или застрашаване“ на обществен интерес или друг факт от правната действителност, който пряко и непосредствено рефлектира върху постигане на целта на проекта при спазване на основните ценности на Съюза.

Във френското право възможността на административният орган да прекрати договора в обществен интерес е характеристика на административния договор, но не като формулирано действащо правило, а като обобщение на множество по-конкретни и ясни правила в специалните закони<sup>51</sup>. При положение че у нас тази възможност е изрично закрепена в

<sup>48</sup> В тази връзка виж: **Сивков, Ц.** Споразумението по чл. 20 от АПК. София: Сиела, 2006, с. 81, където се приема, че съглашението с определените в кодекса особености представлява административен договор.

<sup>49</sup> В този смисъл вж. Решение № 277 от 13.01.2022 г. на ВАС по адм. д. № 7784/2021 г., IV о. Обратното е застъпено в Решение № 11280 от 26.08.2020 г. на ВАС по адм. д. № 10472/2019 г., VII о., където се приема, че отказът за сключване на допълнително споразумение за изменение на административен договор не представлява индивидуален административен акт, с който се отказва да се издаде акт, а е волеизявление на страна по административния договор, че не приема искането за изменение на договора.

<sup>50</sup> Реш. № 1641 от 22.02.2022 г. на ВАС по адм. д. № 8392/2021 г., VII о.

<sup>51</sup> **Лазаров, К., И. Тодоров.** Административният договор след въвеждането му в АПК. – Административно правосъдие, 2016, № 3, с. 23.

АПК и то при общо формулирано условие, което подлежи на тълкуване, основателно е притеснението дали общата норма на АПК ще се прилага за неуредените в специалните закони случаи. Подобна ситуация би могла да възникне, ако в специалния закон изрично не е указано, че условията за прекратяване на административния договор, посочени в него, са изчерпателни. Това допуска възможността, макар че не са изпълнени условията за прекратяване по специалния закон, при наличие на общите условия на чл. 19д, ал. 2 АПК административният договор да се прекрати съобразно тях.

Исковите по чл. 19ж, ал. 1 АПК по спорове относно изпълнение или изменение на административните договори не са свързани с преклузивен срок. Ако страна по договора е започнала междувременно изпълнително производство по Дял пети и търси принудително изпълнение, което задължилата се страна не може да изпълни поради значително изменение на обстоятелствата, изменението или изпълнението на административния договор ще вземе превес? Логическо следствие от тази дилема е въпросът не би ли могло с неоснователни искания за изменение на клаузите на договора в съответствие с изменените обстоятелства недобросъвестно да се минира пътят на принудителното изпълнение? Така например изменението на договора във връзка удължаване на срока за изпълнение рефлектира пряко върху изискуемостта на задължението.

Изпълнителното основание може да е порочно, като зад него се крие несъществуващо изпълняемо право. За да се защити срещу изпълнението на такова задължение, длъжникът следва да „унищожи“ порочното изпълнително основание, като разкрие несъществуването на административноправно задължение. Редът за унищожаване на порочното изпълнително основание може да е изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни договори – чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК. Подобно на исканията за изпълнение на административен договор (чл. 128, ал. 1, т. 3 АПК) и исканията за издаване, изменение, отмяна или

обявяване на нищожност на административни договори (чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК) са подсъдни на административните съдилища – чл. 19ж АПК.

Когато изпълнителното основание е административен договор, относно споровете за недействителността му се прилагат съответно [чл. 146 АПК](#) и разпоредбите за недействителност на договорите по [Закона за задълженията и договорите](#). За административните договори няма правило, аналогично на чл. 142, ал. 1 АПК, че тяхното съответствие с материалния закон се преценява към момента на подписването им. Задължението – предмет на изпълнение, може да се оспори само въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание, независимо от неговия вид. Това се отнася както за влезлите в сила решения, определения и разпореждания на административните съдилища, така и за индивидуалните или общи административни актове, споразумения и административни договори.

Доколкото формулировката на чл. 292 АПК е, че задължението – предмет на изпълнение, може да се оспори чрез иск само въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание, то и в тези случаи следва да се считат за преклудирани всички факти, обстоятелства и възражения, които е можело да бъдат направени в производствата по чл. 128, т. 1 и т. 3 АПК. За успешното провеждане на исковото производство по чл. 292 АПК е необходимо да са настъпили факти и обстоятелства след издаването на изпълнителното основание, които са изменили или погасили подлежащото на изпълнение задължение. Не може с иска по чл. 292 АПК да се установят несъществуването и нищожността на административния договор или неговото унищожаване. Нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната, са основание за отмяна по чл. 239, т. 1 АПК<sup>52</sup>. По причина, че те не са могли да ѝ бъдат известни, страната не се е позовала на тях. Тази възмож-

<sup>52</sup> Аналогично в заповедното производство по ГПК съгласно чл. 424, ал. 1 длъжникът може да оспори вземането по исков ред, когато се намерят новооткрити обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които не са могли да му бъдат известни до изтичането на срока за подаване на възражението или с които не е могъл да се снабди в същия срок.

ност касае потвърдени със съдебно решение изпълнителни основания, а административните договори не са съдебни изпълнителни основания. Те са изпълнителни основания по чл. 268, т. 4 АПК, непреминали съдебна проверка, установяваща със СПН наличието, или не на изпълняемо право.

Когато изпълнителното основание бъде признато за нищожно или бъде отменено безспорно, изпълнителното производство следва да се прекрати – чл. 282, т. 3 АПК. Исканията за изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни договори по този кодекс следва да стане в производства по чл. 128, ал. 1, т. 1 или по ал. 2 АПК, като се установи съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение, когато има интерес от това и не разполага с друг ред за защита.

Последният въпрос, който ще поставим на разглеждане, е може ли да се претендират вреди от неизпълнение на административни договори? От правна страна съществува ли квалификация „иск с правно основание“ чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, във връзка с чл. 19ж АПК? Доколкото административният договор е приравнен на индивидуален административен акт, вредите, произтичащи от такъв договор, би следвало да попадат в хипотезата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Обезщетението може да се претендира освен от неизпълнение и за вреда от забавено изпълнение на сключения административен договор<sup>53</sup>.

Горепосочените проблемни теми, заложи в позитивното право и възникващи при прилагането му показват, че и в сферата на изпълнението на административните договори администрацията не е равноправен партньор при намирането на решения за задоволяване на обществения интерес, а остава субект с властнически правомощия в надмощно поло-

жение. Това е така, тъй като публичните органи сключват и изпълняват административни договори за постигане на предварително заложи цели, а не като проява на свободата на договаряне.

Административните договори като правен институт и инструмент за регулиране на обществените отношения в публичноправната сфера, еволюират с развитието на обществените отношения. Разнообразните обществени потребности раждат различни видове административни договори като форма на упражняване на държавната власт и съответно условия за тяхното изпълнение. Общата уредба на административните договори в АПК и изричната със специални закони следват нуждите от практически решения и от тази гледна точка се явяват продукт на практиката. Изпълнението на тези договори, което е легитимната им цел – задоволяване на обществения интерес, поставя редица проблеми от теоретичен и чисто практичен характер, които продължават да чакат своето разрешение.

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

**Балабанова, Х.** Приватизационният договор в действащото ни законодателство. – Известия списание на Икономически университет – Варна, 2018, 62 (3).// **Balabanova, H.** Privatizatsionniyat dogovor v deistvashtoto ni zakonodatelstvo. Izvestia spisanie na Ikonomicheski universitet – Varna, 2018, 62 (3).

**Бучкова, П.** Относно административния договор в Република България. – Административно правосъдие, 2010, № 4.// **Buchkova, P.** Otnosno administrativnia dogovor v Republika Bulgaria. – Administrativno pravosadie, 2010, № 4.

**Дерменджиев, И.** Административно право на НРБ. София: 1989 // **Dermendzhiev, I.** Administrativno pravo na NRB. Sofia: 1989.

<sup>53</sup> Вж. например Реш. № 12514 от 8.12.2021 г. по адм. д. № 1145/2021 г., III о. на ВАС, по което е разгледан иск срещу Държавен фонд „Земеделие“ за забавено изпълнение от страна на ДФЗ по сключен договор за предоставяне на финансова помощ. В други производства след сключване на договор, изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция със заповед одобрява или отказва изплащането на безвъзмездна финансова помощ, която се съобщава по реда на АПК, а отказът за изплащане се оспорва по реда на АПК пред министъра на земеделието и храните. Забавеното плащане е индивидуален административен акт, съответно и породените от него последици се регулират с метода на власт и подчинение и спорът за условията, при които е следвало да бъде издаден и за породените с него последици, е административноправен. В този смисъл Опр. № 88 от 26.10.2018 г. по адм. д. № 49/2018 г., на смесен 5-чл. с-в на ВКС и ВАС.

**Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. София: Тилия, 1996. // **Dermendzhiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgariya. Sofia: Tiliya, 1996.

**Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези по административно право и процес. София: Сиела, 2009. // **Zinovieva, D.** Diskusionni tezi po administrativno pravo i protses. Sofia: Siela, 2009.

**Кантова-Бучкова, В.** По някои въпроси на наемните правоотношения по Закона за общинската собственост. – Административно правосъдие, 2017, № 2. // **Kantova-Buchkova, V.** Po nyakoi vuprosi na naemnite pravootnoshenia po Zakona za obshtinskata sobstvenost. – Administrativno pravosudie, 2017, № 2.

**Кожухаров, Ал.** Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Книга първа. София: Софи-Р, 1996. // **Kozhukharov, Al.** Obligatsionno pravo. Obshto uchenie za obligatsionното otноshenie. Kniga parva. Sofia: Sofi-R, 1996.

**Къндева, А.** Държавни договаряния и държавни поръчки в контекста на правото на ЕС. – Сборник. Сближаване на българското законодателство на правото на ЕО. София: Трудове БАН, ИДП, 1998, т. 1. // **Kundeva, A.** Darzhavni dogovaryaniya i darzhavni porachki v konteksta na pravoto na ES. – Sbornik. Sblizhavane na bulgarskoto zakonodatelstvo na pravoto na EO. Sofia: Trudove BAN, IDP, 1998, t. 1.

**Лазаров, К., И. Тодоров.** Административният договор след въвеждането му в АПК. – Административно правосъдие, 2016, № 3. // **Lazarov, K., I. Todorov.** Administrativniat dogovor sled vuvezhdaneto mu v APK. – Administrativno pravosadie, 2016, № 3.

**Русчев, И.** Административният и частноправният договор. – Пазар и право, № 1, 2000. // **Rushev, I.** Administrativniyat i chastnopravniyat dogovor. – Pazar i pravo, 2000, № 1.

**Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012. // **Sivkov, Tsv.** Sporazumenieto po Administrativnoprotsesualnia kodeks. Sofia: Siela, 2012.

**Сивков, Цв.** Споразумението по чл. 20 на Административнопроцесуалния кодекс, София: Сиела, 2006. // **Sivkov, Tsv.** Sporazumenieto po chl. 20 na Administrativnoprotsesualniya kodeks, Sofia: Siela, 2006.

**Стайнов, П.** Теория за административния договор и социалистическото право. – В: Годишник на СУ, ЮФ, 1965, кн. I. // **Stainov, P.** Teoriya za administrativnia dogovor i sotsialisticheskoto pravo. Godishnik na SU, YUF, 1965, kn. I.

**Хрусанов, Д.** Административният договор в Административното право на Република Германия. – Съвременно право, 2002, № 4. // **Hrusanov, D.** Administrativniyat dogovor v administrativnoto pravo na Republika Germania. – Savremenno pravo, 2002, № 4.

**Хрусанов, Д.** Безспорно административно производство. – Социалистическо право, 1983, № 10. // **Hrusanov, D.** Bezsporno administrativno proizvodstvo. – Sotsialisticheskoto pravo, 1983, № 10.

**Янкулова, С.** Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – форма на упражняване на държавната власт и правото на защита. – Адвокатски преглед, 2015, № 1. // **Yankulova, S.** Dogovorot za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht ot Strukturnite fondove i Kokhezionnia fond na Evropeiskia sayuz – forma na uprazhnyavane na darzhavnata vlast i pravoto na zashtita. – Advokatski pregled, 2015, № 1.