

РАЗДЕЛ ВТОРИ

АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

Глава 18.

ПОНЯТИЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

Проблемите на административния процес са изключително важни за изучаването и прилагането на материята, която се отнася до материалното административно право и до осъществяване на изпълнителната власт като цяло. Всички въпроси по прилагането минават през процедурите и механизмите на осъществяване. Поради това се счита, че „административното правосъдие е венецът и синтезата на цялото административно право”¹. Сега, с развитието на теорията и практиката вече се излиза извън това много тясно разбиране на процеса, което се отнася само до неговата съдебна фаза.

Теорията на административния процес се развива по-бавно и по-късно в сравнение с материалното административно право. Това е следствие от развитието на обществените отношения през последните 50-100 години и различното отношение на законодателя към административното правораздаване. Определена роля изигра приemanето на двата основни закона – Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН)– все още действащ и вече отменените Закон за административното производство и Закон за Върховния административен съд (ЗВАС). С тяхното приемане се постави законодателната основа на административния процес. Това даде естествен тласък на съдебната практика и на правната

¹ Стайнов, П., Административно правосъдие, С., БАН, фототипно издание, 1936 г., 1993 г., с.5

ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Съвременният административен процес на Република България се основава на формулирането, действието и прилагането на определени принципи. Тяхното изследване и теоретично осмисляне е важен въпрос за българското право и по-специално за българското административно право и процес. Водят се спорове на теоретично ниво за това какво е принцип, кои са принципите, колко са и какви характеристики имат те. Не може да се говори за едно мнение, за изчерпателност или за господстваща теза.¹ Това е положително, защото създава условия за развитие на теорията, за обогатяване на съдебната и административната практика. В България е традиция да се формулират основни начала, защото те се схващат „като декларация за отправните положения в идеологията на създателите на правни институти или доктринални школи“². Принципите дават възможност за теоретично осмисляне и обяснение на различни правни явления, както и за оценка на законодателните решения³.

¹ Костов, Д., Д.Хрусанов, Административен процес на Република България, Второ преработено и допълнено издание, С., 2011 г., с.40. Тук авторите разглеждат по един класически за българското административно право начин принципите, на които се основава административния процес. Те отчитат, че съществуват принципи като изведени теоретични абстракции и в по-ново време, след приемането на АПК – като нормативно установени правила, които имат водещ характер.

² Славова, М., Принципи на административното право. С., Сиби, 2002 г., с.29

³ Дерменджиев, Ив., Административен процес на НРБ. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията. С., 1981 г., с.22 и сл.; Лазаров, К., Основни принципи на административния процес в проекта на АПК.//Административно правовъдие, №2, 2005 г.; Костов, Д., За основните начала (принципите) на административния процес.//De jure №2, 2011 г.

1. До скоро принципите бяха само теоретични абстракции, но след тяхното формулиране като нормативни разпоредби в АПК те представляват част от законовите среда на усложняващото се българско законодателство. Те са уредени като правила, съдържащи се в Глава II на кодекса и носят наименованието „Основни принципи“⁴. Те се отнасят, макар и в различна степен, до всички действия и производства, които са уредени в АПК.

2. В теорията вече се поставя един важен въпрос – дали това са действително основните принципи на АПК и дали наистина това е тяхното съдържание, така както е формулирано в кодекса. Това заслужава внимание, защото могат да се обособят различни видове и групи ръководни положения. Освен това във всяка фаза могат а се обособят сравнително самостоятелни принципи, зависещи от нейните специфики⁴.

Посочването и формулирането на тези основни принципи, а освен това и нормативното им изясняване гарантира демократично и конституционносъобразно изпълнение на нормите и правилата, които са установени в АПК.⁵ В същото време съществува и съмнението, че в АПК е възможно изчерпателно да се изброят основните принципи на административния процес, дали те с основни и дали имат точно това съдържание.⁶ В същото производство авторът защитава и тезата, че в кодекса има и други принципи, които са пръснати в различни други текстове.

3. Тук ще се спрем основно на принципите, които са установени в АПК. Те имат своята стойност и значение и за административнонаказателното производство, със съответните особености.

а) Първият и очевидно основополагащ принцип е този за законността, който е формулиран в чл.4 на кодекса. Този принцип оз-

⁴ Хрусанов, Д., Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс?// Административно правосъдие, №2, 2008 г.

⁵ Лазаров, К., цит.съч.

⁶ Хусанов, Д., цит.съч.,

начава, по начина, по който е формулиран в закона, няколко неща – действие в рамките на правомощията, които са установени със закон. Освен това административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установен в закона. На следващо място в съдържанието на този принцип според законодателя се включва и задължението субектите на административния процес да упражняват своите права и свободи без да вредят на държавата и обществото и на правата и свободите, а също и на законните интереси на други лица. Към тази формулировка може да се отправят критики. Това вече е направено в нашата литература⁷. Критиките са в няколко насоки. На първо място тук става дума за изпълнение на условията за законосъобразно действие на административните актове, а не за общото изискване, което има принципен характер – за спазване и подчинение на закона. В този смисъл не е ясно защо са посочени компетентността – „в рамките на правомощията си“, целта на закона, основанията, установени от закона – „материална законосъобразност“, по реда – т.е. спазване на процесуалните правила, а е пропусната формата. Освен това към принципа на законност е „закачен“ друг също толкова важен принцип – да не се вреди другиму при упражняването на права. Този принцип е също толкова важен, колко и законността, той не може да е част от него. Той не може да бъде част от друг принцип или да е съвместим с него при формулирането на правна разпоредба. В противен случай ще бъде излишно формулиране на други принципи извън най-най-общия принцип за законност. Освен това и самата формулировка е особена – посочени са три категории, които са разнопорядкови – държава, общество, други лица. Не само теоретично значение има и друга формулировка – „субектите на административния процес“ са тези, които са длъжни да не вредят. Какво е субект на административния процес? Тези, които участват в процесуални правоотношения изобщо или тези, които конкретно имат качеството субект? На този въпрос следва да се даде отговор. Вероятно той има предвид всич-

⁷ Хрусанов, Д., цит.счч.



ки участници в административнопроцесуални правоотношения. Но тази неточност има своето значение.

б) Като самостоятелен принцип е формулиран принципът за прилагане на нормативен акт от по-висока степен – чл.5. Тук в същност става дума за продължение на принципа на законността. Едно негово проявление е прилагането на нормативните актове според техния ранг и правна сила. Подобно е положението с международните договори. Това е изрична разпоредба на Конституцията. Освен това подлежи на разглеждане положението с правилата на европейското право и тяхното място в този принцип.

Очевидно е, че този принцип правилно е формулиран като самостоятелен поради значението на подзаконовите нормативни актове в административното право. Освен това често се случва в рамките на изпълнителната власт подзаконовите актове да се познават и прилагат по-често и по-добре от законите. Възможно е, и това не е изолирано явление подзаконовите нормативни актове вместо да поясняват и доразвиват волята на законодателя по технически и често изменящи се отношения, да постигат доразвитие, промяна и изопачаване на законовите правила.

Този принцип означава спазване на йерархията и непротиворечие на нормативния акт, независимо от тяхното място, но с приоритет на закона и на международния договор.

в) Следващият принцип е този на съразмерността. Към формулирането и съдържанието на този принцип могат да се отправят редица забележки. Той се нарича съразмерност, а в съдържанието му, според кодекса откриваме друго – упражняване на правомощия по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Това е по-скоро проявление на правилността и целесъобразността⁸. Оттук идва и формулировката на чл.6, ал.4.

В същото време е необходимо да подчертаем, че упражняването на правомощия по разумен начин е в същност проявление на компетентността като условие за законосъобразност на админи-

⁸ Хрусанов, Д., цит.съч.

стративните актове – как може да се упражнява компетентност освен по разумен начин.

В действителност съдържанието на принципа на съразмерността може да открием в чл.6, ал.2, ал.3 и ал.5. Това са различни негови проявления. В първия случай се говори за забраната да се засягат с административен акт права и законни интереси в по-голяма степен от необходимото за целта, с която се издава актът. Втората хипотеза е, че се прилагат онези мерки, които са по-благоприятни за гражданите и организациите при засягане на техни права и интереси. Тази разпоредба е по-близка до принципа за по-благоприятния закон, известен ни от наказателното право. Третата хипотеза, която е уредена в ал.5 вече действително отговаря на принципа – въздържане от актове и действия, които причиняват вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

г) Принципът на истинността е формулиран в чл.7. Според него административните актове се основават на действителните факти от значение за случая. Освен това на преценка подлежат всички факти и доводи от значение за случая, а истината за тях се установява по реда и със средствата, предвидени в кодекса. Така формулиран принципът поражда въпроси. На първо място той се отнася само до издаването на административни актове. Не се отнася до съдебните актове, така, както е формулиран. Може да се сподели виждането, че той при тази си формулировка е в „силна връзка с материалноправната законосъобразност“, т.е. с едно от изискванията за законосъобразност на административните актове.⁹

д) Следващият принцип е този на равенството, който е формулиран в чл.8 на кодекса. Съдържанието му е в това, че заинтересованите от изхода на производствата по този кодекс лица имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. Освен това в този принцип се включва и задължението при оперативна самостоятелност и при еднакви условия сходните случаи се третират еднакво.

⁹ Лазаров, К., Ив. Тодоров, Административен процес. С., Сиела, 2009 г., с.47

Тук също е възможен критичен анализ. На първо място това е конкретизация на конституционния принцип за равенство пред закона – чл.6 и на принципа на равното третиране – чл.121, ал.1 от Конституцията на Република България. Освен това трудно можем да си представим, че е най-добрият термин е „лица“. В производствата участват страни, които имат права и интереси в производството. Само, когато има „страна“, тогава може да се говори за равни процесуални възможности.

Критика може да се отправи и към чл.8, ал.2. Мястото на тази разпоредба е при последователността и предвидимостта – чл.13. Освен това еднаквостта не е равенство. Равенство има не при еднаквото третиране, а при равните възможности, които дава законът. Оперативната самостоятелност не е персонален въпрос. Нейната същност е в друго – това е начин за упражняване на правомощия, които са определени в закона. Тя показва при какви условия, най-често нормативно установени, се вземат решения в рамките на административните органи. Еднаквата практика или както казва чл.8, ал.2 – еднаквото третиране е един важен, но със сигурност частен случай по отношение на общия класически принцип за последователност и предвидимост в дейността на администрацията.

е) АПК формулира принципа на служебното начало.¹⁰ Според чл.9 административният орган е длъжен да започне, проведе и приключи административното производство, освен ако издаването не е представено на свободната му преценка. Доказателства се събират и когато за това няма искане от заинтересованите лица. Съдът, когато производството се развива пред него, указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства. Последното проявление, според кодекса, на принципа на служебното начало е задължението за осъществяване на процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството, включително и със споразумение.

¹⁰ Янкулова, Св., Служебно начало в административния процес.// Съвременно право. 2007 г., №3

Теорията определя този принцип по различен начин. От една страна, това е извършване „от органа, който води процеса, на процесуални действия, които поначало би следвало да се извършват от страните в този процес“¹¹. Според друго разбиране това е „задължението на водещия производството административен орган по своя инициатива и със свои действия да осигури законосъобразното развитие на производството“¹². Този принцип е общ за процесуалното право и за това той е предмет на разглеждане и изследване и в други области на правната теория.¹³

Основното в този принцип е задължението за активна роля на администрацията и съда. Те по силата на този принцип и на негови конкретни проявления в съдържанието на различни разпоредби в текста на кодекса извършват действия но напътването на страните, по придвижване на производството.

В различните фази на процеса и в различните производства той действа с различна интензивност.¹⁴ В производствата през администрацията този принцип е силно застъпен, а пред съда – с по-ниска степен на интензивност.

При формулирането в закона, в чл.9 има известна привръзка с принципа на обективната истина, или принципът на истинност, както е формулировката в закона. Тук се обръща внимание на събирането на доказателства.

¹¹ Лазаров, К., Служебното начало в административния процес.// Административно правосъдие, 2007 г., №4

¹² Лазаров, К. Ив. Тодоров, Цит.съч., с.50

¹³ Според Ж. Сталев служебното начало „се състои в задължението на защитния орган да обезпечи чрез активния свой почин бързото, икономично и правилно развитие на гражданския процес, като привлича максимално сътрудничеството на страните чрез съдействието, което им оказва при упражняване на техните процесуални права“ – Българско гражданско процесуално право.С., Наука и изкуство, 1988 г., с.98; Според друго виждане служебното начало означава, че „съдът е длъжен служебно, без изрично искане за това, да предприема необходимите процесуални действия по движението и разглеждането на делото до постановяване на съдебното решение“ – Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес, второ преработено и допълнено издание, С., Сиела, 2012 г., с.13,14

¹⁴ Янкулова, Св., цит.съч.



ж) Самостоятелността и безпристрасността са уредени като основен принцип в чл.10 от кодекса. Тук може да се отпрати критика, защото е налице преплитане с принципа на законността и на упражняването на компетентност в рамките на закона. Съществува забрана за изземване на правомощия, освен ако това не е предвидено в закон. Предвидената възможност за отвод е гаранция за безпристрасността на съответните длъжностни лица.

з) В един принцип са обединени бързината и процесуалната икономия. Те имат различно съдържание, но поради общата цел най-често се представят заедно. Бързината е само един от факторите за процесуална икономия, но разбира се – основен в неговото съдържание. Пример са установените сравнително кратки срокове. Тя не го изчерпва, защото процесуалната икономия включва и други елементи – подведомственост, ограничен брой инстанции по административен и по съдебен ред, състав и брой на съдиите, които решават споровете и др.

и) В чл.12 на АПК е формулиран принципът за достъпност, публичност и прозрачност. В същото време в текста на разпоредбата се говори за откритост, достоверност и пълнота на информацията. Тук има припокриване с уредбата на доказателствата. Целта на този принцип е да се информират заинтересованите за водене производства, да има достъп до информация. Значението на този принцип се определя от това, че от него зависи демократичността на държавата и нейната администрация.¹⁵ Достъпността е схваната само като освобождаване от държавни такси. Тя има много по-широко значение – организация на административните и съдебните органи и достъпът до тях.

к) Последователността е предвидимостта са уредени като единен принцип в чл.13 на кодекса. Уредбата е лаконична – в една разпоредба. Съдържанието на принципа е в това, че административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване

¹⁵ Панайотова, Ем., Достъп до обществена информация (общ режим), С., Сиби, 2003 г., с.17

на оперативната самостоятелност по прилагане на закона. Идеята за формулирането на този принцип е да се „внесе сигурност при упражняване на правата на гражданите и организациите особено в производствата по издаден на административен акт в случаите на оперативна самостоятелност“¹⁶. В действителност това е формулиране на принципа за прозрачност.

л) Сравнително подробна е уредбата на принципа, че производствата се водятна български език. Без това да е основно положение, са уредени и конкретни случаи, свързани със специфични качества на страните и тяхното участие в производствата – преводач, тълковник, разноски и др. Целта на формулирането на този принцип е да се гарантира, че в българските държавни институции – съд и администрация всички действия и документи се извършват на български език и в същото време са защитени правата на тези, които по една или друга причина не могат да си служат с него.

4. Това се принципите, които са формулирани в АПК. Те имат своето значение и за административнонаказателните производства. В същото време в теорията могат да се изведат и други принципи, които съществуват без да са формулирани изрично като нормативни разпоредби. Те също имат своето значение и подлежат на спазване¹⁷.

¹⁶ Хрусанов, Д., цит.съч.

¹⁷ Костов, Д., Д. Хрусанов, цит.съч. Тук авторите отделят внимание на принципи като този на отговорността, на защита на интересите на гражданите, организациите и държавата. Естествено е, да се формулират и прилагат тези принципи, дори и да не съществуват като изрично формулирани правила в кодекса.



теория². С двата закона – ЗАНН и ЗАП започна един важен процес в българското право – кодификацията на административния процес. Този процес намери своето продължение и окончателно решение при приемането на Административнопроцесуалния кодекс. Той даде основата на кодификацията на административното правораздаване, оформи системата на административното правосъдие, с него се създаде и започна да функционира системата на административното правосъдие и административните съдилища.³ С него бе обединена материя, която бе разпръсната в различни закони – ЗАП, ЗВАС, Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица.

Основен въпрос е този за понятието за административен процес и за неговия обхват. Това не е просто теоретичен въпрос, който се отнася до група научни работници. Значението му е много по-сериозно. Той се отнася до правоприлагането, до разделението на властите, до защитата на голям кръг права и интереси на гражданите и техните организации.

² Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., Сиби, Второ преработено и допълнено издание, 2011 г., с.11. Тук авторите са посочили началните произведения, които се отнасят до административния процес – Дерменджиев, Ив., Основни проблеми на административното наказване, С., Наука и изкуство, 1960 г., Дерменджиев, Ив., Производство по налагане на административни наказания, С., Наука и изкуство, 1963 г.; Дерменджиев, Ив., Административен процес на НРБ, Част II, С., СУ, 1975 г.; Лазаров, К., Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство, С., Наука и изкуство, С., 1975 г.

³ Костов, Д., Д. Хрусанов, цит.съч.,с.12

ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Съвременният административен процес на Република България се основава на формулирането, действието и прилагането на определени принципи. Тяхното изследване и теоретично осмисляне е важен въпрос за българското право и по-специално за българското административно право и процес. Водят се спорове на теоретично ниво за това какво е принцип, кои са принципите, колко са и какви характеристики имат те. Не може да се говори за едно мнение, за изчерпателност или за господстваща теза.¹ Това е положително, защото създава условия за развитие на теорията, за обогатяване на съдебната и административната практика. В България е традиция да се формулират основни начала, защото те се схващат „като декларация за отправните положения в идеологията на създателите на правни институти или доктринални школи“². Принципите дават възможност за теоретично осмисляне и обяснение на различни правни явления, както и за оценка на законодателните решения³.

¹ Костов, Д., Д.Хрусанов, Административен процес на Република България, Второ преработено и допълнено издание, С., 2011 г., с.40. Тук авторите разглеждат по един класически за българското административно право начин принципите, на които се основава административния процес. Те отчитат, че съществуват принципи като изведени теоретични абстракции и в по-ново време, след приемането на АПК – като нормативно установени правила, които имат водещ характер.

² Славова, М., Принципи на административното право. С., Сиби, 2002 г., с.29

³ Дерменджиев, Ив., Административен процес на НРБ. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията. С., 1981 г., с.22 и сл.; Лазаров, К., Основни принципи на административния процес в проекта на АПК.//Административно правосъдие, №2, 2005 г.; Костов, Д., За основните начала (принципите) на административния процес.//De jure №2, 2011 г.



1. До скоро принципите бяха само теоретични абстракции, но след тяхното формулиране като нормативни разпоредби в АПК те представляват част от законовите среда на усложняващото се българско законодателство. Те са уредени като правила, съдържащи се в Глава II на кодекса и носят наименованието „Основни принципи“⁴. Те се отнасят, макар и в различна степен, до всички действия и производства, които са уредени в АПК.

2. В теорията вече се поставя един важен въпрос – дали това са действително основните принципи на АПК и дали наистина това е тяхното съдържание, така както е формулирано в кодекса. Това заслужава внимание, защото могат да се обособят различни видове и групи ръководни положения. Освен това във всяка фаза могат а се обособят сравнително самостоятелни принципи, зависещи от нейните специфики⁴.

Посочването и формулирането на тези основни принципи, а освен това и нормативното им изясняване гарантира демократично и конституционносъобразно изпълнение на нормите и правилата, които са установени в АПК.⁵ В същото време съществува и съмнението, че в АПК е възможно изчерпателно да се изброят основните принципи на административния процес, дали те с основни и дали имат точно това съдържание.⁶ В същото производство авторът защитава и тезата, че в кодекса има и други принципи, които са пръснати в различни други текстове.

3. Тук ще се спрем основно на принципите, които са установени в АПК. Те имат своята стойност и значение и за административнонаказателното производство, със съответните особености.

а) Първият и очевидно основополагащ принцип е този за законността, който е формулиран в чл.4 на кодекса. Този принцип оз-

⁴ Хрусанов, Д., Основни ли са „основените“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс?// Административно правосъдие, №2, 2008 г.

⁵ Лазаров, К., цит.съч.

⁶ Хусанов, Д., цит.съч.,

начава, по начина, по който е формулиран в закона, няколко неща – действие в рамките на правомощията, които са установени със закон. Освен това административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установен в закона. На следващо място в съдържанието на този принцип според законодателя се включва и задължението субектите на административния процес да упражняват своите права и свободи без да вредят на държавата и обществото и на правата и свободите, а също и на законните интереси на други лица. Към тази формулировка може да се отправят критики. Това вече е направено в нашата литература⁷. Критиките са в няколко насоки. На първо място тук става дума за изпълнение на условията за законосъобразно действие на административните актове, а не за общото изискване, което има принципен характер – за спазване и подчинение на закона. В този смисъл не е ясно защо са посочени компетентността – „в рамките на правомощията си“, целта на закона, основанията, установени от закона – „материална законосъобразност“, по реда – т.е. спазване на процесуалните правила, а е пропусната формата. Освен това към принципа на законност е „закачен“ друг също толкова важен принцип – да не се вреди другиму при упражняването на права. Този принцип е също толкова важен, колко и законността, той не може да е част от него. Той не може да бъде част от друг принцип или да е съвместим с него при формулирането на правна разпоредба. В противен случай ще бъде излишно формулиране на други принципи извън най-най-общия принцип за законност. Освен това и самата формулировка е особена – посочени са три категории, които са разнопорядкови – държава, общество, други лица. Не само теоретично значение има и друга формулировка – „субектите на административния процес“ са тези, които са длъжни да не вредят. Какво е субект на административния процес? Тези, които участват в процесуални правоотношения изобщо или тези, които конкретно имат качеството субект? На този въпрос следва да се даде отговор. Вероятно той има предвид всич-

⁷ Хрусанов, Д., цит.съч.



ки участници в административнопроцесуални правоотношения. Но тази неточност има своето значение.

б) Като самостоятелен принцип е формулиран принципът за прилагане на нормативен акт от по-висока степен – чл.5. Тук в същност става дума за продължение на принципа на законността. Едно негово проявление е прилагането на нормативните актове според техния ранг и правна сила. Подобно е положението с международните договори. Това е изрична разпоредба на Конституцията. Освен това подлежи на разглеждане положението с правилата на европейското право и тяхното място в този принцип.

Очевидно е, че този принцип правилно е формулиран като самостоятелен поради значението на подзаконовите нормативни актове в административното право. Освен това често се случва в рамките на изпълнителната власт подзаконовите актове да се познават и прилагат по-често и по-добре от законите. Възможно е, и това не е изолирано явление подзаконовите нормативни актове вместо да поясняват и доразвиват волята на законодателя по технически и често изменящи се отношения, да постигат доразвитие, промяна и изопачаване на законовите правила.

Този принцип означава спазване на йерархията и непротиворечие на нормативния акт, независимо от тяхното място, но с приоритет на закона и на международния договор.

в) Следващият принцип е този на съразмерността. Към формулирането и съдържанието на този принцип могат да се отправят редица забележки. Той се нарича съразмерност, а в съдържанието му, според кодекса откриваме друго – упражняване на правомощия по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Това е по-скоро проявление на правилността и целесъобразността⁸. Оттук идва и формулировката на чл.6, ал.4.

В същото време е необходимо да подчертаем, че упражняването на правомощия по разумен начин е в същност проявление на компетентността като условие за законосъобразност на админи-

⁸ Хрусанов, Д., цит.съч.

стративните актове – как може да се упражнява компетентност освен по разумен начин.

В действителност съдържанието на принципа на съразмерността може да открием в чл.6, ал.2, ал.3 и ал.5. Това са различни негови проявления. В първия случай се говори за забраната да се засягат с административен акт права и законни интереси в по-голяма степен от необходимото за целта, с която се издава актът. Втората хипотеза е, че се прилагат онези мерки, които са по-благоприятни за гражданите и организациите при засягане на техни права и интереси. Тази разпоредба е по-близка до принципа за по-благоприятния закон, известен ни от наказателното право. Третата хипотеза, която е уредена в ал.5 вече действително отговаря на принципа – въздържане от актове и действия, които причиняват вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

г) Принципът на истинността е формулиран в чл.7. Според него административните актове се основават на действителните факти от значение за случая. Освен това на преценка подлежат всички факти и доводи от значение за случая, а истината за тях се установява по реда и със средствата, предвидени в кодекса. Така формулиран принципът поражда въпроси. На първо място той се отнася само до издаването на административни актове. Не се отнася до съдебните актове, така, както е формулиран. Може да се сподели виждането, че той при тази си формулировка е в „силна връзка с материалноправната законосъобразност“, т.е. с едно от изискванията за законосъобразност на административните актове.⁹

д) Следващият принцип е този на равенството, който е формулиран в чл.8 на кодекса. Съдържанието му е в това, че заинтересованите от изхода на производствата по този кодекс лица имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. Освен това в този принцип се включва и задължението при оперативна самостоятелност и при еднакви условия сходните случаи се третират еднакво.

⁹ Лазаров, К., Ив. Тодоров, Административен процес. С., Сиела, 2009 г., с.47

Тук също е възможен критичен анализ. На първо място това е конкретизация на конституционния принцип за равенство пред закона – чл.6 и на принципа на равното третиране – чл.121, ал.1 от Конституцията на Република България. Освен това трудно можем да си представим, че е най-добрият термин е „лица“. В производствата участват страни, които имат права и интереси в производството. Само, когато има „страна“, тогава може да се говори за равни процесуални възможности.

Критика може да се отправи и към чл.8, ал.2. Мястото на тази разпоредба е при последователността и предвидимостта – чл.13. Освен това еднаквостта не е равенство. Равенство има не при еднаквото третиране, а при равните възможности, които дава законът. Оперативната самостоятелност не е персонален въпрос. Нейната същност е в друго – това е начин за упражняване на правомощия, които са определени в закона. Тя показва при какви условия, най-често нормативно установени, се вземат решения в рамките на административните органи. Еднаквата практика или както казва чл.8, ал.2 – еднаквото третиране е един важен, но със сигурност частен случай по отношение на общия класически принцип за последователност и предвидимост в дейността на администрацията.

е) АПК формулира принципа на служебното начало.¹⁰ Според чл.9 административният орган е длъжен да започне, проведе и приключи административното производство, освен ако издаването не е представено на свободната му преценка. Доказателства се събират и когато за това няма искане от заинтересованите лица. Съдът, когато производството се развива пред него, указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства. Последното проявление, според кодекса, на принципа на служебното начало е задължението за осъществяване на процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството, включително и със споразумение.

¹⁰ Янкулова, Св., Служебно начало в административния процес.// Съвременно право. 2007 г., №3

Теорията определя този принцип по различен начин. От една страна, това е извършване „от органа, който води процеса, на процесуални действия, които поначало би следвало да се извършват от страните в този процес“¹¹. Според друго разбиране това е „задължението на водещия производството административен орган по своя инициатива и със свои действия да осигури законосъобразното развитие на производството“¹². Този принцип е общ за процесуалното право и за това той е предмет на разглеждане и изследване и в други области на правната теория.¹³

Основното в този принцип е задължението за активна роля на администрацията и съда. Те по силата на този принцип и на негови конкретни проявления в съдържанието на различни разпоредби в текста на кодекса извършват действия но напътването на страните, по придвижване на производството.

В различните фази на процеса и в различните производства той действа с различна интензивност.¹⁴ В производствата през администрацията този принцип е силно застъпен, а пред съда – с по-ниска степен на интензивност.

При формулирането в закона, в чл.9 има известна привръзка с принципа на обективната истина, или принципът на истинност, както е формулировката в закона. Тук се обръща внимание на събирането на доказателства.

¹¹ Лазаров, К., Служебното начало в административния процес.// Административно правосъдие, 2007 г., №4

¹² Лазаров, К. Ив. Тодоров, Цит.съч., с.50

¹³ Според Ж. Сталев служебното начало „се състои в задължението на защитния орган да обезпечи чрез активния свой почин бързото, икономично и правилно развитие на гражданския процес, като привлича максимално сътрудничеството на страните чрез съдействието, което им оказва при упражняване на техните процесуални права“ – Българско гражданско процесуално право.С., Наука и изкуство, 1988 г., с.98; Според друго виждане служебното начало означава, че „съдът е длъжен служебно, без изрично искане за това, да предприема необходимите процесуални действия по движението и разглеждането на делото до постановяване на съдебното решение“ – Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес, второ преработено и допълнено издание, С., Сиела, 2012 г., с.13,14

¹⁴ Янкулова, Св., цит.съч.



ж) Самостоятелността и безпристрасността са уредени като основен принцип в чл.10 от кодекса. Тук може да се отпрати критика, защото е налице преплитане с принципа на законността и на упражняването на компетентност в рамките на закона. Съществува забрана за изземване на правомощия, освен ако това не е предвидено в закон. Предвидената възможност за отвод е гаранция за безпристрасността на съответните длъжностни лица.

з) В един принцип са обединени бързината и процесуалната икономия. Те имат различно съдържание, но поради общата цел най-често се представят заедно. Бързината е само един от факторите за процесуална икономия, но разбира се – основен в неговото съдържание. Пример са установените сравнително кратки срокове. Тя не го изчерпва, защото процесуалната икономия включва и други елементи – подведомственост, ограничен брой инстанции по административен и по съдебен ред, състав и брой на съдиите, които решават споровете и др.

и) В чл.12 на АПК е формулиран принципът за достъпност, публичност и прозрачност. В същото време в текста на разпоредбата се говори за откритост, достоверност и пълнота на информацията. Тук има припокриване с уредбата на доказателствата. Целта на този принцип е да се информират заинтересованите за водене производства, да има достъп до информация. Значението на този принцип се определя от това, че от него зависи демократичността на държавата и нейната администрация.¹⁵ Достъпността е схваната само като освобождаване от държавни такси. Тя има много по-широко значение – организация на административните и съдебните органи и достъпът до тях.

к) Последователността е предвидимостта са уредени като единен принцип в чл.13 на кодекса. Уредбата е лаконична – в една разпоредба. Съдържанието на принципа е в това, че административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване

¹⁵ Панайотова, Ем., Достъп до обществена информация (общ режим), С., Сиби, 2003 г., с.17

на оперативната самостоятелност по прилагане на закона. Идеята за формулирането на този принцип е да се „внесе сигурност при упражняване на правата на гражданите и организациите особено в производствата по издаден на административен акт в случаите на оперативна самостоятелност“¹⁶. В действителност това е формулиране на принципа за прозрачност.

л) Сравнително подробна е уредбата на принципа, че производствата се водят на български език. Без това да е основно положение, са уредени и конкретни случаи, свързани със специфични качества на страните и тяхното участие в производствата – преводач, тълковник, разноски и др. Целта на формулирането на този принцип е да се гарантира, че в българските държавни институции – съд и администрация всички действия и документи се извършват на български език и в същото време са защитени правата на тези, които по една или друга причина не могат да си служат с него.

4. Това се принципите, които са формулирани в АПК. Те имат своето значение и за административнонаказателните производства. В същото време в теорията могат да се изведат и други принципи, които съществуват без да са формулирани изрично като нормативни разпоредби. Те също имат своето значение и подлежат на спазване¹⁷.

¹⁶ Хрусанов, Д., цит. съч.

¹⁷ Костов, Д., Д. Хрусанов, цит. съч. Тук авторите отделят внимание на принципи като този на отговорността, на защита на интересите на гражданите, организациите и държавата. Естествено е, да се формулират и прилагат тези принципи, дори и да не съществуват като изрично формулирани правила в кодекса.

УЧАСТНИЦИ, СТРАНИ И СУБЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

В предишните редове стана ясно, че преобладаващо е т.н. широко разбиране за административния процес. Той обхваща редица производства. В тях всеки от участниците влиза в административнопроцесуални правоотношения. Тяхната роля е различна и поради това следва да се разгледа тяхното участие в административния процес. За това говорим за участници, страни и субекти¹. При всяко положение на делото всеки от участниците може да има специално положение, което е различно в различните производства и фази.

1. Ще започнем с разглеждането на участниците в административния процес. Това са „всички лица, органи и организации, които имат определени процесуални права и задължения при протичането на различни видове производства, образуващи процеса“². Това е най-широкият кръг лица, които встъпват в административнопроцесуални правоотношения. Те имат определени права и задължения в процеса и встъпват в правоотношения, за да ги осъществят.

Основното тук е участието в някое производство или фаза на административния процес. За това в литературата е представено най-новото към момента определение за участник. Според него участници са „всички органи, организации на граждани и физически лица които в различни качества, по някакъв повод участват в

¹ Хрусанов, Д., Участници, субекти и страни на административния процес.//Социалистическо право, 1977 г., №4

² Дерменджиев, Ив., Административни нарушения и наказания. С., Наука и изкуство, 1981 г., с.43

решаването на определен въпрос или в решаването на възникнал административноправен спор³. От това определение става ясно, че за участници говорим при безспорното производство и в спорната фаза на административния процес.

2. Друга категория, на която трябва да спрем нашето внимание са субектите на административния процес.

Тук трябва да разграничим понятията субект на материалното правоотношение и на процесуалното правоотношение.

Субектите на материалното правоотношение са тези, които са страни по материалното административно правоотношение. Те могат да участват в административния процес. Следователно са субекти на административнопроцесуалното правоотношение. Това обаче, не означава, че те са субекти на административния процес.

Това са част от участниците в административния процес, които имат възможност „ да слагат началото, да движат процеса и да го приключват“ е тяхната особена характеристика. Тяхната най-важна особеност е, че те имат право да извършват определени процесуални действия с решаващо значение в процеса⁴.

3. Следващата категория участници в административния процес са страните. Те имат свои права и интереси, които те защитават в различните производства.

4. Гражданите, техните организации и администрацията имат различно процесуално положение. При издаването на административен акт администрацията е решаващ орган. Тя е участник в материалноправно административно правоотношение. Тя не е и не може да бъде страна в издаването на административен акт, защото упражнява компетентност. Тук страна е само този, до когото се от-

3 Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., Св.Климент Охридски“, 2012 г., с.76

4 Дерменджиев, Ив., цит.съч., с.44



нася административния акт – неговият адресат. В това производство се засягат по някакъв начин негови права и интереси.

При обжалването пред съд администрацията и гражданите са страни в съдебното производство. Те имат свои права и интереси, които могат да се засегнат от съдебния акт. Освен това са равнопоставени и с равни процесуални възможности пред съда, а той е субект, който е независим от тях.

Особено е положението на прокуратурата. Тя е страна в административния процес. В съдебната фаза тя е страна и нейното участие е задължително.

По ЗАНН участието на прокурор е възможно, но не е задължително. Той има положението на страна и като такава е равнопоставена с другите страни.

Глава 21.

ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА

Доказването, доказателствата, доказателствените средства и изобщо цялата проблематика е много важна за правото. Редица нормативни актове или разпоредби от нормативни актове се занимават с регулацията на тази материя. За това може да се говори за система от норми, които наричаме доказателствено право. То има своето място и в административния процес. Той представлява система от правила, които водят до управленско решение или съдебен акт. За да се стигне до обосновано, законосъобразно и правилно решение е необходимо да се познават фактите и изобщо обективната истина по отношение на крайния резултат.

Цялата дейност по събиране, представяне, оценка, закрепване и изобщо използването на доказателствата се нарича процес на доказване. Тук е основна ролята на доказателствата, на доказателствените средства и способности и оценката от страна на решаващия орган. Всичко това трябва да става законосъобразно, защото става дума за разкриване и представяне на обективната истина. Доказването може да бъде определено като законово уредена процесуална дейност на страните и решаващия орган, чрез която се стига до формирането на вътрешно убеждение в решаващия орган, че определени факти и връзки между тези факти са се състояли реално в обективната действителност и те могат да бъдат основа за вземане на обосновано и законосъобразно решение. Може да се определи ролята в процеса по доказване. В този смисъл е изразено становището, че в гражданския процес, основаващ се на състезателното



начало „страните са субекти на доказването, а съдът е участник в тази процесуална дейност без да е неин субект“¹.

1. Доказването и доказателствата са свързани с принципите, върху които почива административния процес. Част от тях имат отношение към доказването. Това са преди всичко принципът на законността, съразмерността, истинността, равенството, служебното начало, достъпността и прозрачността. Другите принципи също имат отношение към доказването, но то е по-скоро опосредствено.

2. Доказателствата са „факти от обективната действителност (предмети, явления, действия), съществуващи във и независимо от съзнанието и преценката на лицата, участващи в процеса“². На доказване подлежат факти и връзки между факти, които се конкретизират от гледна точка на времето и мястото и са във връзка с предмета на процеса и решаването на съответния въпрос. В кодекса съществува легално определение.³ Въз основа на тях се прави обоснован извод от решаващия орган – административен или съдебен за начина, по който са осъществени правоотношенията, които са свързани с предмета на делото.

Особеност на административния процес, за разлика от гражданския и наказателния е, че доказателствата могат да са факти от миналото и от настоящето. В гражданския и наказателния процес това са факти и обстоятелства, които са се осъществили в миналото⁴.

¹ Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес, второ преработено и допълнено издание, С., Сиела, 2012 г., с.27

² Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2012 г., с.89 и от тук – Павлов, Ст., Наказателен процес на РБ, С., Сиби, 1996 г., с.304

³ АПК, чл.37, ал.1, Доказателствата в производството по издаване на индивидуален административен акт могат да бъдат данни, които са свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията и законните интереси на заинтересуваните граждани или организации и са установени по реда, предвиден в този кодекс.

⁴ Стамболиев, Ог., Доказването в исковото съдопроизводство, Варна, ВСУ, 1999 г., с.35

3. Съществуват различни видове доказателства. Те са обособени съобразно различни критерии.

а) Една от класификациите е на преки и косвени. Критерият е връзката с предмета на делото. Преки са тези, които се отнасят пряко до изясняването на конкретния случай. С тях се доказва осъществяването на правнозначим факт. Косвените доказателства индиректно водят до определено заключение. При тях „по пътя на логиката може да се направи доказателствен извод за осъществяването на правнорелевантен факт“⁵. Косвените доказателства водят до формирането на вероятност относно осъществяването на определен факт, но те не водят до убеденост и тя не „прераства в пълна сигурност“⁶. С косвени доказателства трудно се правят еднозначни и категорични изводи.

По начало стремежът е към търсене, намиране и използване на преки доказателства. Това е така поради директното отношение към предмета на делото и на спора, когато са в съдебната фаза.

б) Друго деление на доказателствата е на първични и производни. Критерият е според източника, от който произлизат. Преки са тези, които свидетелстват пряко за определени факти и действия. Производни са тези, които предават информация за факт или събитие, получени от друг източник. При тях има опасност от някакво изкривяване.

в) Възможно е доказателствата да са главни или насрещни. Тук разграничителният критерий е целта на представянето на доказателствата. Главните доказателства са тези, за които страната има задължение да ги докаже поради тежестта на доказване и има интерес от тяхното съществуване и доказване. Насрещните доказателства са тези, за които страната не носи задължение да ги докаже – напр. отрицателни факти. Тук може да се добави и т.н. обратно доказване – когато се оборват законовите презумпции.

⁵ Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес..., с.37

⁶ Пак там, с.37

г) Съобразно носителя доказателствата биват веществени и невестествени.

4. Доказателствените средства представляват източници на сведения за подлежащите на доказване факти⁷. Те се определят в теорията като „предвидени и уредени в закона източници на информация за правно– и доказателственорелевантните факти“⁸.

Особеностите на доказателствените средства са няколко: източник на информация, чрез него доказателствата стигат до решаващия орган, уредени са в закон и са изрично описани. Съществува легално определение в кодекса, в което са изброени⁹.

Съществува и категорията способности за тяхното събиране и проверка. Това са „процесуални действия, изброени в закон, на определени длъжностни лица, насочени към издирване и събиране на доказателства“¹⁰. Тези способности могат да бъдат разпит – на свидетели, вещи лица, оглед – за веществени доказателства, претърсвания, изземвания, експертизи. Чрез тях се добива информация за фактите от обективната действителност, проучва се и се закрепва доказателствения материал. Протоколите, заключенията от тези действия са писмени доказателствени средства, а резултатите от тях са доказателства.

Доказателствените средства трябва да отговарят на определени условия. Някои от тях бяха споменати преди малко – да има законова уредба – носителят на информация да е предвиден в закона, да носи

⁷ Костов, Д., Д. Хрусанов, цит.съч., с.93

⁸ Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес, ...с.60

⁹ Чл. 39, ал.1 от АПК „Факти и обстоятелства се установяват чрез обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон, освен ако специален закон предписва доказването на някои факти и обстоятелства да се извърши и с други средства“.

¹⁰ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., УИ “Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.81

необходимата (и относимата) за предмета на делото информация, да има необходимост от доказване с такова доказателствено средство¹¹.

5. Съществуват различни видове доказателствени средства според различни критерии.

а) Според начина на събирането им те са гласни и вещественни. Гласните са такива, които се представят пред решаващия орган чрез вербална комуникация – показания, обяснения на страните, отговори на вещото лице по повод възложената експертиза. Веществените доказателствени средства имат веществен характер и информацията се извлича чрез оглед или преценка на вещи, документи, оглед, освидетелстване.

б) Според носителя доказателствените средства са лични и веществени. Личните представляват израз на действия на физически лица и тяхната характеристика като носител на определена информация. Веществените представляват материален обект – вещи и документи.

6. Доказателствена сила и доказателствена стойност на доказателствените средства и съдържащите се в тях доказателства се преценява от решаващия орган. Въз основа на тях се формира и убеждението за едно или друго решение. Доказателствената стойност зависи от тяхната фактическа и логическа обосновааност.¹²

7. Тежестта на доказване означава задължението на страните да докажат тези факти, които са важни за тях, т.е. съобразно техните интереси. Тя представлява право и задължение на решаващия орган да приеме в решението си, че правните последици на недоказаните в производството факти не са настъпили. Тежестта на доказване лежи върху тези, които трябва да докажат изгодните за тях факти. Признаването на неизгодни факти означава, че са се случили и

¹¹ Стамболиев, Ог., Доказването в гражданския процес..., с.60, 62

¹² Пак там., с.101



не е необходимо тяхното доказване. Като правило тежестта на доказване не се размества – кой каквото твърди, трябва да го докаже.

8. Процедурата по доказването обхваща процесуални действия, които имат за цел постигането на законосъобразен акт на решаващия орган, основан на обективната истина. Тя обхваща посочване, допускане, представяне (оспорване), събиране и обсъждане на доказателствените средства и съдържащите се в тях доказателства.

а) Посочването означава процесуално действие от страна в производството, с което се „индивидуализира съответното доказателствено средство, и като всяко друго процесуално действие то е начин за упражняване на предхождащото го процесуално право“¹³. Това става чрез искане, което се отправя до решаващия орган. Заедно с това е необходимо да се предприемат действия по събирането на доказателствата.

б) Допускането означава процесуални действия, с които решаващият орган предприема действия по разрешаването на събирането на посочените вече доказателствени средства със съдържащите се в тях доказателства.

в) Представянето и оспорването на доказателствените средства са действия по тяхното депозиране при решаващия орган и респективно тяхното оспорване в хода на производството.

г) Събирането и обсъждането на доказателствените средства са процесуални действия, които представляват извличане и възприемане на съдържащата се в тях информация от решаващия орган. Специално при обсъждането се прави оценка на тяхната доказателствена стойност.

¹³ Чл.39, ал.1 от АПК „Факти и обстоятелства се установяват чрез обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон, освен ако специален закон предписва доказването на някои факти и обстоятелства да се извърши и с други средства.

9. Съществува процедура по обезпечаване на доказателствата. Това е „процесуална дейност, при която допускането и събирането им се извършва преди делото да е стигнало фазата на доказването с цел да се предотврати опасността от последващо загубване или унищожаване на съществуващо доказателствено средство“¹⁴.

10. Настоящото изложение бе насочено преди всичко към АПК. ЗАНН също отделя внимание на доказателствата и доказателствените средства. Там е предвидено, че се допускат свидетели – чл.40, ал.1, обяснения на нарушителя – чл.42, т.8, писмени доказателства – чл.44, ал. 2. Предвидено е субсидиарно прилагане на НПК – чл.84 – доколкото в ЗАНН няма специални правила.

¹⁴ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., УИ “Св. Климент Охридски”, 2012 г., с.81

Глава 22.

УЧАСТИЕ НА ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Участието на прокурора в административния процес и в административнонаказателния процес е уредено в АПК и ЗАНН. Отношение към него имат и Конституцията на Република България, и Законът за съдебната власт.

1. В чл.15 на кодекса прокурорът е посочен като страна в административния процес. Формулировката на разпоредбата предполага защита на права и интереси, които са били засегнати от административния акт и съдебното решение или пораждат права и задължения. Прокуратурата не защитава свои права и интереси, а такива, които обществен характер и са от значение за държавата и за нейните интереси.

2. Конкретните възможности за участие на прокурора в административния процес са уредени в чл. 16 на кодекса. Те са три: предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове; в определени случаи участва в административни дела; започва или встъпва във вече образувани производства, когато прецени че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Винаги при участие в процеса той дава заключение.

3. Особено важна за ролята на прокуратурата е разпоредбата на чл.16, ал.2, според която прокурорът упражнява предоставените му права съобразно правилата, които са установени за страните по делото. Той не е същинска страна, защото той няма лични права или интереси.

4. Прокурорът защитава тези на държавата и за това му е признато положение, каквото имат другите страни. След като става дума за интерес, то този интерес трябва да бъде обоснован при искане за издаване на административен акт или при протест.

Прокурорът участва задължително в административното производство в определени случаи и в определени производства.

В производството по ЗАНН неговото участие не е задължително, а е по преценка от негова страна.

ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ. СПОРАЗУМЕНИЕ

С приемането на АПК бе създадена стройна система от правила за издаването на административни актове. Те са обособени в три групи въз основа на една от основните класификации – индивидуални, общи и нормативни.

1. Най-голямо практическо значение има издаването на индивидуални административни актове (ИАА). Правилата за това производство имат основно значение, защото те стоят в основата на другите производства. Това е първата фаза на производството по издаване, контрол и изпълнение на индивидуални административни актове.¹ Легалното определение за индивидуален административен акт се съдържа в чл.21 от АПК. Това определение е различно от даденото в теорията за административен акт. Съдържанието на разпоредбата на чл.21 има за цел да защити по-широк кръг права и интереси на гражданите и техните организации. Като пример за такова разширяване може да се посочи, че на индивидуален административен акт е приравнен и отказът да се издаден такъв акт. Използвани са два критерия за определяне на понятието – предметен и субективен. Предметният критерий показва материята, в която се издават ИАА – създаване на права и задължения, засягане на права, свободи или законни интереси. Субектният критерий показва кой може да издава такива актове. Тук кръгът е доста разширен. Съществува легално определение за това какво е административен орган – принадлежи към системата на изпълнителната

¹ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., СУ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.83

власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основата на закон – §1, т.1 от ДР на АПК. Възможно е и органи извън системата на изпълнителната власт, но притежаващи публични функции и извършващи административни услуги да издават ИАА².

Освен това тук, в чл.21, ал.2 са уредени и някои други видове административни актове – декларативните и констативните. Допълнително разширяване на приложното поле се съдържа и в ал.3, според която ИАА е и волеизявлението, въз основа на което се издава документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Пак пример за разширяване на уредбата е чл.21, ал.4, според който ИАА е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие. Всичко това разширява понятието за ИАА и неговото съдържание. Така се отклоняваме от класическото виждане за административен акт. Целта е разширяването на приложното поле на АПК, от една страна и от друга – създават се условия за защита на по-широк кръг права и интереси на гражданите и техните организации.

В кодекса има не само разширения на приложното поле на понятието и обема на ИАА. Съществува и система от ограничения. Предвидена е неприложимост на производството – за актове, чиято уредба се съдържа в специален закон и за ИАА на МС – чл.22. Друго ограничение е установено за действия и бездействия, които нямат характера на самостоятелно волеизявление и са част други производства – чл.21, ал.5. Те не могат да бъдат разглеждани като ИАА, защото те нямат характер на самостоятелно и самостоятелно волеизявление, не поражат сами по себе си непосредствени правни последици или са част от други производства.

2. След определеното за ИАА, ще се спрем на процедурата по тяхното издаване. Тя има общ характер, в смисъл, че това

² Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, тематичен коментар, С., Сиела, 2007 г., с.51 и сл.



са „обща правила за производството по издаване на тази най-разпространена категория административни актове“³. Тази уредба е продължение на традицията, която е възприета още със ЗАП от 1970 г. и 1979 г. – отменени.

Производството за издаване на ИАА представлява по своята правна същност „съвкупност от процесуални административни норми, на чиято основа се развива система от целесъобразни действия, насочени към решаване на определени материалноправни административни въпроси“⁴. Това е проявление на основната част от дейността в рамките на изпълнителната власт – правоприлагането, като една от основните функции при осъществяване на изпълнителната дейност.

Основното значение на нормирането на тези процесуални отношения е създаването на правила за прилагането на материалноправните норми. Това е сигурна гаранция за законосъобразно и правилно вземане на властнически решения в рамките на администрацията. Тази система от общи правила не изключва необходимостта от специални правила, които се съдържат в различни закони и подзаконови актове, които отразяват спецификата на определени обществени отношения.

Особеност на това производство е неговият безспорен характер. В литературата се говори за преки и косвени участници.⁵

Тук има един решаващ орган – това е администрацията и поточно някой от органите в системата на изпълнителната власт или приравнен такъв. Основното изискване към издаващия ИАА е той да има съответната компетентност. Това означава, че притежава система от правомощия, едно от които е издаването на такива актове.

³ Костов Д., Д.Хрусанов, Административен процес на Република България, Второ преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2011 г., с.101

⁴ Пак там, с.102

⁵ Пак там, с.112, Преки са тези, „които заемат решаващо място или са пряко заинтересувани от изхода на производството.“ – органът, „който разглежда и решава въпроса..., лицата и органите, чиито права и законни интереси административният акт засяга.“

Освен него в производството участва този, който е заинтересуван от издаването на ИАА. Той има качеството „страна“, защото с ИАА се засягат или биха се засегнали нейни права и интереси. Съществува легално определение на понятието „страна“ и моментът на нейното възникване – чл.27, ал.1 определя, че с подаване на искането за започване или участие или с получаване на уведомлението привлечените, встъпилите заинтересувани граждани или организации стават страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Страните могат да участват лично или чрез представител. Редакцията на чл.27 предполага, че става дума за граждани и организации, които са известни – те или са известени за започване на производството, или са започнали това производство, или е известно, че се засягат техни права или интереси. Възможно е да съществуват и лица – граждани и организации на гражданите, които имат права и интереси, които могат да се засегнат от административния акт, но те да не са известни. Те имат особено положение и то ще бъде разгледано. Най-важно тук е, че качеството страна заявителят, привлечените и встъпилите стават страна в производството с подаване на искането за започване или за участие в производството или с получаване на уведомлението по чл.26 от АПК. Административният орган е страна по административното правоотношение, но има качеството решаващ орган в това производство.

3. Началото на производството по издаване на ИАА се поставя по различни начини.

а) Общият случай или по-точно най-разпространеният е по инициатива на органа, който е компетентен да издава ИАА или на гражданин или организация. Ако законът предвижда конкретна хипотеза – това е възможността за започване на производството имат прокурорът, омбудсманът, по-горестоящият или друг държавен орган. Това е специална възможност, която има конкретен характер – необходимо е изрично законодателно решение.



В литературата е възприета друга класификация на начините, по които започва производството по издаване. Там се говори за служебно и неслужебно поставян на началото⁶.

б) Решаващият орган е този, който може да издаде административния акт. Той трябва да има необходимата компетентност. Тя е определена в кодекса. Принципът е, че правомощие да издаде административен акт има кметът на общината, когато сме в рамките на общината. При определени условия това се прави от кмета на кметство. Специална хипотеза е предвидена при административните актове, свързани с управление на държавната собственост. Там компетентността е на областните управители. Това решение е определено като обща компетентност – чл.23, защото се дава възможност активната администрация – тази, която осъществява правоприлагане да бъде доближена максимално до хората – в общините, където те живеят. Така те ще бъдат затруднени по-малко при упражняване на техните права. Разбира се не е възможно всички административни актове да се издават от органите на общината, респективно от кмета. Това би противоречало на редица принципи, в това число и на този за разделение на властите.

Принципът, който установява кодексът в чл.31 е, че искането се отправя до административния орган, който е компетентен да реши въпроса. Когато органът констатира, че актът трябва да се издаде от друг орган, той му изпраща незабавно преписката като уведомява този, по чиято инициатива е започнало производството. Наред с това се зачита срокът, независимо от това, че искането е подадено пред некомпетентен орган. Възможни са различни условжени хипотези, които се решават с оглед правилата на кодекса, насочени към запазване на правата и интересите на гражданите.

⁶ Пак там, с.120. Тук авторите поставят като критерий субектът на инициативата. При служебното започване началото се поставя най-общо от администрацията. При неслужебното – по инициатива на заинтересувани лица и организации. Към тази група влиза и сезирането от прокурор, омбудсман или друг държавен орган. Във втория случай се говори за „сезиране“ – вж. Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник..., с.84

Предвидена е система от предпоставки за отвод на решаващия орган, ако са налице обстоятелства, които поставят под съмнение безпристрастността при решаването на въпроса. Искането за отвод се отправя незабавно след узнаване на основанието за това. Длъжностното лице предприема само неотложните действия.

в) Кодексът урежда датата на започване на производството в чл.25. С нея са свързани срокове за страните и за решаващия орган да решат определени въпроси или да извършат редица действия, в това число и да издадат навременен административен акт, съобразно сроковете, установени в чл.57 на АПК. Положително отношение заслужава решението на законодателя, което се съдържа в чл. 26 на кодекса за уведомяване на известните заинтересувани граждани освен заявителя. Предвидена е широка гама от способности за уведомяване при различните хипотези и при различните заинтересувани от изхода на производството.

г) АПК предвижда условия за допустимост на производството. Те са уредени в чл.27, ал.2. При неспазване органът отказва започване на производството. Тази уредба е нова и намира нормативно разрешение за пръв път от възникването на административнопроцесуалното законодателство. Това трябва да се приветства. Чрез нея стават ясни предпоставките да се приеме за разглеждане един въпрос, по който да се издаде административен акт. Така се поставят и своеобразни рамки в позицията на административния орган, независими от двата основни принципа за действие на администрацията – оперативната самостоятелност и обвързаната компетентност.

д) Искането трябва да бъде направено в определена форма. Като правило тя е писмена, ако друго не е предвидено в закон. Писменото искане трябва да съдържа определени реквизити. Кодексът предвижда и устно искане за откриване на производството. За устното и писменото искане за издаване на административен акт са предвидени правила.

Писменото искане трябва да съдържа определени реквизити. Те са две категории – такива, които са уредени в кодекса – име,



адрес на организацията или лицето, естество на искането, телефон, факс, адрес за електронна поща. Другата категория са такива реквизити, които са предвидени в специален закон. Допустимо е подаване на писменото искане чрез техническо средство, в това число и по специален начин, предвиден от компетентния орган.

За устното искане също са предвидени правила – в рамките работното време, отразяване в протокол, подпис на заявител и длъжностно лице.

Широките възможности за подаване на искане, които дава кодексът, са добро законодателно решение. Така се разширяват възможностите на гражданите и техните организации да защитят своите права и интереси. Освен това се облекчава достъпът до административните органи, за които възникват повече задължения по приемането на заявленията.

Кодексът предвижда възможност за отстраняване на недостатъци в искането. Един от основните възможни недостатъци е, че искането не е подписано или има съмнение в неговото авторство. Тогава компетентният орган може да изисква потвърждаване със собствен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това. По този начин се постигат няколко цели. На първо място искането трябва да изхожда от заявител, който има действителен правен интерес. Освен това така то се превръща в годен инструмент за сезиране на компетентния орган. Подписът представлява най-важното изискване според закона. За това то е изведено в самостоятелна разпоредба – чл.30, ал.1. Останалите изисквания са в другата, втора алинея. Там е предписано задължението да се отстранят недостатъците с указание, че в противен случай производството ще бъде прекратено. Тук правилно е дадено повече време на компетентния орган – за него срокът за произнасяне тече от датата на отстраняване на нередовностите.

е) Сега следва да разгледаме действията на решаващия орган и страните по развитието на производството.

Най-важното е изясняване на фактическата и правна обстановка, която има значение за издаването на правилен и законсъ-

образен акт. Основната тежест пада върху администрацията. Този смисъл е и редакцията на чл.35 от АПК. Той определя задължението на администрацията да издаде административния акт след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят възраженията на заинтересуваните граждани и организации, ако такива са представени. Следователно задълженията са две – изясняване на фактите и обстоятелствата и обсъждане на възраженията и обясненията на страната. Първото е задължително, второто е по възможност, ако има представени обяснения и възражения. Второто означава, че в производството се привличат и страните.

Заинтересуваните, които имат качеството страна участват по няколко начина. На първо място те могат да преглеждат документите по преписката. Освен това имат право да изразят становище по събраните доказателства. Тези възможности са уредени в чл.34 от кодекса. Друг начин за участие в производството е задължението на страните за оказване на съдействие при събиране на доказателства. Тук е предвидено и задължение за представяне на доказателство, което не е при компетентния орган.

Така установените правила създават възможности за активно участие на страните в производството и за гарантиране на прилагането на редица принципи на административния процес. Допустимо е страните да откажат да дават сведения за факти, ако това е свързано с техни близки, с изпълняване на адвокатска дейност при упражняване на тяхната професия, съобразно чл.48.

В кодекса е установена система от правила за доказване. Целта е „изключването на субективизма т.е., издаването на обективни управленски решения (административни актове)⁷“. Те са посветени на доказателствата и доказателствените средства. Доказателствата с събират независимо от това дали има искания от заинтересованите лица – чл.9, ал.1 и ал. 2.⁸

⁷ Пак там., с.127

⁸ Вж. Лазаров, К., Доказателства и доказателствени средства в производството по издаване на индивидуални административни актове по АПК// Общество и право, 2007 г., №7



Тук е дадено легално определение на понятието „доказателства“ – данни, които са свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията или законните интереси на заинтересуваните граждани или организации и са установени по реда, предвиден този кодекс – чл.37, ал.1 от АПК. Не подлежат на доказване общоизвестните факти, формулираните от закона презумпции, както и служебно известните на органа факти. Така три категории факти се приемат за изключени от процеса на доказване, защото се приема, че тяхното съдържание е известно и установено. Те не се нуждаят от доказване. Специално внимание е отделено на писмените доказателства. Те се допускат за установяване на всички факти и обстоятелства по делото. Тяхната доказателствена сила се определя съобразно нормативните актове, действали по времето и мястото, където те са съставени, освен ако това е несъвместимо с разпоредби на българското право. Административният орган има право на преценка, ако в документите има зачерквания, изтривания, добавки и други външни недостатъци с оглед други недостатъци, с оглед всички обстоятелства и факти, събрани в хода на производството.

С тези решения относно доказателствата законодателят определя границите на доказването – фактите, които подлежат на доказване, т.е. това е насоката на действие на компетентния орган.

Подлежащите на доказване факти трябва да бъдат привлечени по установения от кодекса ред в процеса по издаване на административния акт. Това става чрез доказателствени средства. Те са уредени в закона като видове. Доказателствените средства служат за установяване на факти и обстоятелства чрез обяснения, декларации на страните и техни представители, сведения писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон. Това е принципът. Подобно на ЗАП (отменен) и тук е използвана формулировката „... и други средства, които не са забранени със закон...“ – чл.11, ал.2. Съществува и специално правило – някои доказателства се приобщават към преписката чрез установени със специален закон доказателствени средства.

В АПК са посочени начини за събиране на доказателства. Това са поясненията на страната, сведения от неучастващи в производството лица, експертиза, заключение на вещо лице, оглед. По начало става дума за задължения на административния орган за извършването на определени действия, което същност е проявление на принципа на служебното начало.

ж) В хода на производството по издаване на ИАА са предвидени и няколко усложнения. Те имат различен характер и зависят от различни фактори.

Единият от тях е формирането на волята на административния орган. Тук усложнението е в това, че може да е необходимо произнасяне на повече от един орган, когато това е изискване на специален закон. Това става по два начина – чрез съгласие или мнение. Те са уредени в чл.53 на кодекса. Чрез тях се предписва включването на становището на друг държавен или приравнен нему орган и се очаква неговото съгласие след запитване от водещия процеса. Това е волеизявление на друг орган в това му качество. Кодексът прави разлика между интензитета на влияние върху окончателното волеизявление, представено в двете му разновидности – съгласие и мнение. Съгласието има по-висока стойност. То е част от формирането на едностранното властническо волеизявление. Без него не може да се стигне до издаване на законосъобразен и правилен административен административен акт в установения срок. Друга е ситуацията с мнението. То има по-нисък интензитет и участие във формирането на волята. Може да се говори просто за елемент от фактическия състав. Тук усложнението е при формиране на едностранното властническо волеизявление, т.е. при волята на компетентния държавен орган⁹.

⁹ В литературата е изразено становището, че старото разрешение по отношение на мнението и съгласието е по-добро (това, което се съдържа в отменения ЗАП), защото е по-издържано, по-логично и „в по-голяма степен съответства на принципите на правната уредба на компетентността и преди всичко – на максимата, че компетентността на административните органи не е само право, а едновременно правомощие и задължение“ – Лазаров, К., в: Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, тематичен коментар, С., Сиела, 2007 г., с.59



Възможно е да има усложнение в друг аспект. Това са спирането, прекратяването и възобновяването на безспорното административно производство.

Спирането означава временно преустановяване на процесуалните действия по издаването на ИАА. То е уредено в чл.54 от кодекса. Предпоставките са установени в закона и административният орган е обвързан, т.е. при наличие на една или повече от тях, той е длъжен да спре производството. В литературата това е определено като „обвързана компетентност“ – едно единствено законосъобразно решение без право на преценка¹⁰. На практика, обаче, това не е обвързана компетентност, защото в чл.54, ал.2 спирането, респективно неспирането на производството е поставено в зависимост от преценката на органа дали спирането може да създаде опасност живота или здравето на гражданите или да застраши важни държавни интереси. С това процесуално действие се застрашават сериозно интересите на страните и за това законът, отчитайки тази особеност на производството, задължава административния орган за уведоми страните по реда за съобщаване на акта. За самия орган спират да текат сроковете за издаване на акта. Спирането подлежи на обжалване по реда, предвиден за обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт – Глава X, Раздел 4 от АПК.

След спирането при отпадането на обстоятелствата, които са го породили, е възможно възобновяване. Това става служебно или по искане на страните. Важно е да се има предвид, че при възобновяване на производството се започва от онова действие, при което е било спряно.

Прекратяването на производството има окончателен характер и трайни последствия. То е уредено в чл.56 от кодекса. Инициатива за това има като правило страната, по чиято инициатива е започнало, освен ако в закон не е предвидено друго. Предполага се, че при инициатива от страна на поискалия издаване на административен

¹⁰ Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание..., с.131

акт, то той има интерес от него, а следователно и от прекратяване на производството по някаква причина¹¹. Предвидена е специална ипозета на прекратяване на производството, когато не са отстранени недостатъци в искането – неподписано искане или неспазване на други изисквания на закона (чл. 30). Тук производството се прекратява в неговия начален стадий, защото се счита, че искането, страдащо от посочените в чл.30 недостатъци не може да породи предвидения за него сезиращ ефект и в него не се съдържа ясно волеизявление – като автор и като съдържание. Не е предвидено нищо изрично за формата на прекратяване, т.е. как, с какъв акт се извършва прекратяване на производството. Вероятно отговорът трябва да бъде нормативно установен, но това не е направено. Вероятно това трябва да стане с акт, който съдържа основните реквизити на административния акт – мотиви, разноски и др.¹². Това не е същински административен акт, но той има значение за упражняването и защитата на права и интереси на гражданите и техните организации. Поради това е предвиден и съдебен надзор по реда на Глава X, Раздел 4 от кодекса (т.е. тук се прилагат правилата при спирането).

Разгледаните до тук процесуални действия на решаващия орган и на заинтересуваните и правила имат за цел да се създадат условия за формиране на волеизявление на компетентния орган, което да прерасне в административен акт – правилен, законосъобразен, обоснован. Това означава, че представените до тук процесуални правила и действия са систематично подредени, за да се създадат условия за решаване на основния въпрос – за съдържанието на материалноправното отношение, чието проявление е издаването на ИАА.

¹¹ В литературата се прави аналогия с оттеглянето на иска в гражданския процес: „Оттеглянето на искането е сходно с оттеглянето на (а не на отказ от) иска в гражданския процес, тъй като винаги е възможно да се образува ново производство със същите страни и предмет.“ – Пенчев, К., Ив.Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, Административнопроцесуален кодекс, Коментар, С., Сиела, 2006 г., с.149

¹² Пак там.



з) Формирането на волеизявлението, което стои в основата на ИАА има своя характеристика.

Тя следва от разпоредбата на чл.59 от кодекса. Тази разпоредба носи наименованието „Форма на индивидуалния административен акт“⁶. Към това може да се изрази критика. Тук в същност става дума за две неща. Едното е начинът на реакция на органа – това е видът управленско решение на компетентния орган. То означава дали ще бъде издаден или ще бъде отказано издаването на ИАА с мотивирано решение¹³. Това е същността и съдържанието на волеизявлението.

Съвсем друго нещо е изброяването на реквизитите, които съдържа административният акт, ако той е издаден в писмена форма. Това е смесване на две неща – форма и съдържание на волеизявлението. Реквизитите, посочени в чл.59, ал.2 показват техническо изброяване на елементи, когато актът се издава в писмена форма. „Техническо“ не означава, че се подценява тяхната роля или че се принизява тяхното значение. Техническо е само изброяването, а в същност в своя комплекс всички тези реквизити имат своето значение за гарантиране на обективното и законосъобразно представяне на волеизявлението на компетентния орган, за съвпадане на волеизявлението с действителната воля на органа. А и самите реквизити имат различна стойност при оформянето на акта. Някои от тях имат чисто технически, формален характер – дата на издаването, адрес, наименование и др. Други представляват съдържанието на волеизявлението или неговото обосноваване – фактически и правни основания за издаване на акта, разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението, възможност за обжалване и др.

¹³ В литературата е изразено становището, че „положителното приключване (т.е. издаването на административния акт) е свързано винаги със служебното начало, т.е. когато производството е образувано по инициатива на самата администрация. Отрицателното приключване (или отказът да се издаде актът) се свързва винаги с образуването на производство по инициатива на заинтересуваните лица и организации. Само в такива случаи може да става дума за отказ. Естествено, че и в този случай може да е налице положително приключване“. – Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес, второ издание, с.133, 134

Необходимо е да се отдели специално внимание на фактическите и правните основания за издаване на акта. Това са в същност мотивите за издаването на ИАА с определено съдържание или отказ да се издаде такъв. Отсъствието на мотиви води до унищожаваност на административния акт – тук не е засегнато волеизявлението и за това не може да се говори за нищожност. Това е предвиденият от законодателя механизъм за обосноваване на ИАА. Те трябва да имат конкретен характер и да се отнасят към конкретния ИАА. Така се контролира начина на формиране на волеизявлението и неговата законосъобразност. Отсъствието на мотиви може да бъде отстранено и това се нарича саниране.

и) Кодексът съдържа правила относно предварителното изпълнение. Това вече е традиция, която е наследена от отменения ЗАП (чл. 16 и чл. 17). Тук даже уредбата е разширена и усъвършенствана. Вече е натрупана сериозна практика от съдилищата.

Предварителното изпълнение е процесуално уредена система от действия, която се прилага за да се обезпечи изпълнението на административния акт, когато това се налага, за да се обезпечат определени бъдещи действия по изпълнението, за да се защитят важни лични и обществени интереси. Тя не представлява само гарантиране на изпълнението, а има още две функции – защита на определени интереси – на страните и на държавата, а освен това има гаранционно значение – за неотклонение от фактическото изпълнение.

Предварително изпълнение може да се иска от органа и това става с разпореждане, което трябва да бъде мотивирано. Възможно е и по искане на страната – за защита на особено важен неин интерес. В този случай компетентният орган изисква съответната гаранция. За нея кодексът не установява правила.

Разпореждането, с което се допуска или отказва предварително изпълнение, може да се обжалва чрез административния орган пред съда в тридневен срок от съобщаването му пред съда, независимо отспорването на административния акт. Жалбата срещу принудителното изпълнение не спира вече допуснатото предварително изпълнение.



Това може да направи съдът с нарочен акт до нейното окончателно решаване – т.е. съдът преценява дали спирането е необходимо. Съдът се произнася незабавно, в закрито заседание, без да се връчват преписи на страните. Предварително изпълнение може да се допусне и след постановяване на акта. На практика това също е предварително изпълнение, защото актът само е постановен, а не е още връчен или започват да текат срокове за оспорване, т.е. той още не е влязъл в сила. Повторно искане за предварително изпълнение може да се иска само ако са настъпили нови обстоятелства.

Решението на съда е по същество и се изпълнява веднага. Ако предварителното изпълнение бъде отменено, административният орган възстановява положението, съществувало преди изпълнението.

Административният съд се произнася с определение, което полежи на обжалване.

к) Кодексът урежда мълчаливия отказ и мълчаливото съгласие. Мълчанието на администрацията не е уредено изрично в чл.21 и то не е част от определението за ИАА. Тук всъщност липсва произнасяне на административен орган. Тази позиция на държавния орган се приравнява на волеизявление, а съдържанието се презюмира като отказ или съгласие. Това е начин субектите да се защитят от бездействието на администрацията.¹⁴

Принципът, който е установен в кодекса е, че неизказането в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Това е особена гаранция за защита на правата и интересите на гражданите и техните организации. Приравняването на неизказането на мълчалив отказ е важно, защото така е налице възможност за оспорване на този отказ. При действието на ЗАП (отменен) „законът приравнява напълно мълчаливия отказ към изричния такъв (ППВС №4/1976 г.)“¹⁵. Когато бъде отменен по съдебен или по административен ред мълчаливият отказ, счита се за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна. В същност

¹⁴ Хрусанов, Д., Мълчанието на администрацията – одобрение?, Бюлетин на Лега-интер консулт, април, 2004 г., с.17

¹⁵ По Пенчев, К., Ив.Тодоров, Г. Ангелов, Б.Йорданов, АПК, коментар, ..., с.154

тук единствената възможност е за преценка на материалната законсообразност. Това е специфичен случай, защото по начало преценката на административните актове е въз основа на съответствието с 5-те условия за законсообразност.

При определени случаи неизясняването в срок се счита за мълчаливо съгласие. Това трябва да е изрично предвидено в специален закон. В литературата мълчаливото съгласие е наречено специална хипотеза¹⁶. Тук се цели да се накара администрацията да работи по-бързо и по-внимателно, но това в никакъв случай не може да бъде принцип, а само изключение.

л) Кодексът установява система от срокове за издаването на ИАА – чл.57. Основният срок е 14 дни от датата на започване на производството. Това е една от причините да има специална разпоредба за датата на започване на производството – чл.25 от АПК. Когато става дума за издаване на декларативни и констативни административни актове, както и волеизявления за издаване на документи, което е ИАА, то тогава срокът е до 7 дни от датата на започване на производството.

Следващата група срокове са такива, които предполагат зависимост от експертиза, представяне на доказателства. Те са 14 дни при необходимост от експертиза; 7 дни – при служебно известни факти, законови презумпции; 1 месец – при необходимост да се съберат доказателства за съществени обстоятелства или да се даде възможност на други граждани и организации да се защитят.

Усложнението на волеизявлението води до отражение в сроковете. Когато органът е колективен, въпросът за издаването на акта се решава най-късно на първото заседание след изтичането на сроковете по чл.57, ал.1-5. При необходимост от съгласие или мнение на друг орган, срокът се смята за продължен но не повече от 14 дни. За това административният орган уведомява заявителя.

При издаването на ИАА е предвидена процедура за поправка на очевидна фактическа грешка, допълване и тълкуване. Освен

¹⁶ Зинovieва, Д., Дискуссионни тези в административното право и процес, С., Симолини, 2008 г., с.48, 49



това издаденият ИАА трябва да бъде съобщен. Това става по установения ред, като са допустими и технически средства.

4. В кодекса са уредени производствата по издаване на общи и нормативни актове.

а) АПК дава легално определение за общ административен акт. Според чл.65 той има еднократно действие, с него се създават права и задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, а също и отказите да се издадат такива актове. Понеже се засягат интересите на редица правни субекти е предвидена процедура за уведомяване за предстоящо издаване на такъв акт. Възможно е да се уведомят организациите на хората, които са заинтересовани от общите административни актове. АПК установява задължителни форми за участие на заинтересованите в това производство. Нещо повече, предвидено е задължение за уведомяване на заинтересовани от съседни държави. При неотложни случаи част от процедурните правила може и да не се спазват. По неуредените въпроси се прилагат правилата за издаване на ИАА.

б) Нормативен административен акт според чл.75 от кодекса е подзаконов административен акт, който съдържа административни правни норми и се отнася за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

5. АПК предвижда съществуването на нова правна фигура, която се нарича споразумение.¹⁷ Няколко са неговите особености – не трябва да противоречи на закона; сключва се между страните или между страни и административен орган; подлежи на одобрение от органа, момент на сключване – до оспорването пред съд. Сключеното споразумение обезсилва издадения административен акт.

¹⁷ Вж. по-подробно Сивков, Цв., Споразумението по чл.20 на АПК, С., Сиела, 2006 г., както и Сивков, Цв., Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс, С., Сиела, 2012 г.

**ОСПОРВАНЕ
НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ
ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД.
ОТЗИВНО ПРОИЗВОДСТВО.
ВЪЗОБНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО
ПРОИЗВОДСТВО**

Оспорването по административен ред представлява част от контролната фаза за проверка на законността и правилността на административните актове. Другата част е оспорването по съдебен ред и е само по законосъобразност.

1. Оспорването по административен ред е контролен механизъм за гарантиране на законосъобразността и правилността на административните актове. На първо място терминът е сравнително нов, защото той представлява законов термин – използва се от АПК. Има родов характер и се състои от две разновидности – обжалване (граждани и организации) и протестиране (прокуратурата).

Оспорването означава, че става дума за спорно производство, такова при което вече има спор относно съдържанието на волеизявлението, което се съдържа в административния акт или начина, по който то е представено.

Фактът, че се развива в администрацията, т.е. не излиза от рамките на изпълнителната власт е изключително важен. Това показва и някои негови цели. Първата е да се гарантира окончателното становище на изпълнителните органи по поставения въпрос. В този смисъл в теорията се говори за рекламационно производ-



ство – „поставяне отново на въпроса за административния акт пред администрацията“¹. На второ място така се прави опит да не се стига до сезиране на съд. Производството пред съд е по-трудно по редица причини – то е по-скъпо, изключително формализирано и ангажира повече ресурси. Важно е, че в рамките на администрацията съобразно традицията (ЗАП – отменен) и съобразно сегашното състояние – АПК, има само една контролна инстанция (т.е. контролът е едноинстанционен). Това законодателно решение е конкретно приложение на редица принципи и преди всичко на „Самостоятелност и безпристрастност“ – всеки орган на своето ниво самостоятелно решава; „Бързина и процесуална икономия“ – само една инстанция, сравнително кратки срокове; постига се „Последователност и предвидимост“. Другите принципи също имат своето приложение, но тези изпъкват като съдържание и като приложимост поради характера на производството. Съществуването само на една инстанция за контрол в рамките на администрацията се основава и на съществуващата презумпция за законосъобразност и правилност на актовете на администрацията.²

Това оспорване има евентуален характер. То не е задължително. Това означава две неща. На първо място самото оспорване е възможна, но не и задължителна фаза в административния процес. На следващо място самото оспорване по административен ред не е задължително, защото може да се премине направо към оспорване пред съд.

Важна особеност на това производство е, че контролът е в две направления – по законосъобразност и по целесъобразност. Преценката по законосъобразност е свързана със спазването на петте условия за законосъобразност – чл.83 във връзка с чл.146 от АПК. Преценката за целесъобразност е свързана с упражняване на оперативната самостоятелност от административните органи. Тук е недопустима контролната дейност на съдилищата по две причи-

¹ Костов, Д., Д. Хрсанов, Административен процес на Република България, С., Сиби, Второ преработено и допълнено издание, 2011 г., с.160

² Пак там, с.163

ни. Първата е, че това би представлявало намеса в изпълнителната власт, която излиза извън рамките на нормалните отношения и взаимоотношения при прилагането на принципа на разделение на властите. На второ място прилагането на принципа на оперативната самостоятелност е свързано с вземането на специализирани и чисто професионални решения и необходимост от експертни оценки, каквито в най-голяма степен са възможни по редица причини в рамките на изпълнителната власт.

2. Производството започва пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Това също е принципно положение, което вече е традиционно за България. Следващата контролна инстанция е съдът.

В чл.93 от кодекса се съдържат правилата за определяне на компетентния по-горестоящ административен орган. На първо място, това е непосредствено по-горестоящия административен орган, на който е подчинен органът, издал акта. Това е общото принципно положение. След това следват редица специални хипотези. Прави впечатление, че и тук се върви към утвърждаване на правилото актовете да се издават от местните изпълнителни органи, а другото да е изключение. Административните актове на кметовете на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината. Същото важи и за актовете на специализираните изпълнителни органи на общината. Административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител. Тук трябва да имат предвид и правилата, които се съдържат в Закона за администрацията (чл. 32, ал.2 и ал.3) и в Закона за местното самоуправление и местната администрация (чл. 45).

Особено е положението, което е залегнало в ал.5 на чл.93 от АПК. Според него отказите на организация да издаде административен акт може да се оспори пред съответния административен орган съобразно естеството на въпросите, във връзка с които е оспореният акт.



Съществуват изключения, установени от кодекса, за органи и техните административни актове, които не подлежат на оспорване по административен ред.

Изключенията са установени по два начина, на две места в кодекса. Едното е изключенията, които са предвидени изобщо за приложното поле на кодекса. Става дума за чл.2, ал.2. Изключенията тук имат общ характер и са от особено значение поради съдържанието на актовете и поради особеностите на органите, които са описани. Другите изключения от оспорваното по административен ред са насочени именно към това производство. Те са описани в чл.82 и имат изричен характер. Те са различни и са предвидени било поради особености на административните актове, било поради особености на органите, които са ги постановили, било защото е предвиден само съдебен надзор.

3. Производството се образува по искане на заинтересованите лица. Това са такива граждани и организации на граждани, чиито права и интереси са засегнати от административния акт. Те има интерес от контрол, т.е. от оспорване и евентуално от промени в правното положение, което би установил новоиздадения административен акт. Този интерес е конкретен, личен и пряк. Това ограничава и кръга на лицата, които могат да оспорват административния акт.

Възможност за оспорване под формата на протест има и прокуратурата. При нея положението е различно. Прокурорът може да оспорва по административен ред, пред непосредствено по-горестоящия административен орган само законосъобразността на административния акт. Това ограничение е поставено в кодекса поради няколко причини. На първо място това е орган на съдебната власт и преценката за правилността би представлявала недопустима намеса в изпълнителната власт. На следващо място прокуратурата е създадена като контролна институция относно спазването на закона и тя не притежава необходимите професионални и експертни познания, за да преценява правилност, т.е. специфични професионални въпроси.

4. Заинтересованите и прокурорът могат да оспорят административния акт пред административния орган в 14 дневен срок от съобщаването му. Специален срок е предвиден при мълчалив отказ и мълчаливо съгласие. Те подлежат на оспорване в срок от един месец от изтичането на срока, в който административния орган е бил длъжен да се произнесе. Посочените в чл.84 срокове имат преклюзивен характер. Ако бъде пропуснат този срок, то тогава се погасява изобщо възможността да се оспори административния акт.

Възможно е възстановяване сроковете, когато пропускането им се дължи на особени непредвидени обстоятелства. Искането се разглежда от компетентния административен орган.

Оспорването става чрез органа, който е издал акта. Потози начин се постигат две цели. Първата е, че така органът, издал акта се информира за това, че спрямо неговия административен акт е започнало контролно производство. Втората е, че по този начин към преписката могат да се приобщят материали, които биха подпомогнали крайното решение на администрацията.

5. Кодексът определя съдържанието на жалбата и протеста в чл.85 от АПК и след това в чл.86. Реквизитите, които са посочени в закона имат задължителен характер. Те, в своята съвкупност водят до създаването на годно волеизявление, което да има сезиращ ефект за горестоящия орган. Съществува нормативно установена възможност с жалбата и протеста да се поиска събиране на доказателства, на които се основават исканията в тях или да се вземат предвид факти и обстоятелства, които не са били съобразени от административния орган при издаването на акта или са настъпили след издаването му.

Неспазването на реквизитите, т.е. на изискуемото от закона съдържание на жалбата и протеста представлява недостатък. Нередовностите и последиците от тях са уредени в кодекса.

Първо са уредени по-леките случаи на нередовност. При неспазване на изискванията на чл.85 и чл.86, на подателите се из-



праща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаването му.

Когато има по-съществени недостатъци, които не могат да бъдат преодолени, жалбите и протестите се оставят без разглеждане. В закона са предвидени няколко такива случаи – при нарушаване на подведомствеността; подадени са след срока по чл.84; липсва правен интерес и е налице писмено оттегляне на жалбата и протеста. Последното условие – писмено оттегляне на жалбата или протеста има особен характер. Особеното е това, че на практика контролният орган не е сезиран, т.е. извършва се обратен процес – десезиране.³ Практически това означава, че няма годин инструмент за сезиране и от там се прекратява възможността на контролният орган да се произнесе. Актът за прекратяване на производството може да се оспори в 7-дневен срок от съобщаването му с частна жалба пред съда, който се произнася с определение, което не подлежи на обжалване.

Принципно положение в административния процес е, че актовете не се изпълняват преди да са изтекли сроковете за тяхното оспорване, а при подаден протест – до решаване на спора от съответния компетентен орган. Философията, която се влага в това законодателно решение е следната – административния акт, който подлежи на оспорване е нестабилен. Той е резултат от формирано волеизявление на един държавен орган. По него не се е произнесла контролната инстанция, т.е. няма формирано цялостно становище на изпълнителната власт. Подадената жалба или протест имат два ефекта – сезиране на контролният орган – в случая по-горестоящия административен орган (деволутивен ефект) и спиране на изпълнението – суспензивен ефект. Това е принципът в административния процес, за да се избегне изпълнението на административни актове, които не са стабилни и чиято законосъобразност и правилност не е потвърдена по надлежния ред – от контролен орган. Разбира се, от този принцип са установени изключения, защото една категорична

³ Пак там, с.176

забрана не винаги отговаря на конкретните житейски обстоятелства. Изключенията са предвидени в чл.90, ал.2 и те са две – когато всички заинтересовани страни поискат предварително изпълнение на акта и когато е допуснато предварително изпълнение – то следва или от закона, или е по правилата на чл.60 от кодекса. Предварителното изпълнение е особена хипотеза в процесуалното право – тук са в колизия особени интереси, които го налагат – обществени или лични, от една страна, а от друга – целта е защита на определени права или гарантиране на изпълнението. И в двата случая това не е същинско изпълнение и не отговаря на разбирането за правна стабилност и на стремежа правни и фактически последици да се пораждат само от стабилни административни актове.

6. Оспорването в неговите две форми – жалба и протест става като те се изпратят на компетентния орган чрез органа, издал акта. Това е традиционно решение на българското процесуално право, а също и на българското административнопроцесуално право. Тук то е оправдано, защото все още сме в една система – тази на изпълнителната власт, предвидена е възможност за пререшаване – чл.91. Законодателят се е „застраховал”, като е предвидил, че е възможно преписката да не бъде изпратена на по-горестоящия орган и за това препис от протеста и от жалбата може да се изпрати направо на него. Той от своя страна изисква оригиналната преписка незабавно.

7. Новост в АПК е предвидената комисия за разглеждане на случая – чл.94. При случаи, които се характеризират с фактическа и правна сложност е възможно компетентният по-горестоящ орган да назначи комисия за разглеждане на делото. Законът определя нейния състав – трима членове, с две особени условия към тях. Единият трябва да е лице с юридическо образование (а другите двама – специалисти в съответната област), а другият – да е специалист от съответната област, който не работи на щат в съответната администрация.



Кодексът не просто предвижда какъв да е съставът на комисията, но и определя пределите на нейната дейност. Тя разглежда преписката с възраженията по жалбата или протеста и приложенията към нея доказателства. Освен това тя може сама, на собствено основание да събира нови доказателства, когато това е необходимо и изработва мотивирано писмено становище за законосъобразността и целесъобразността на оспорения административен акт. Становището се подписва от всички членове на комисията и се представя на компетентния по-горестоящ орган.

Няколко са особеностите на установеното в кодекса положение на комисията. На първо място тя е съвещателен орган. Нейната роля е при случаи, когато има фактическа и правна сложност. Становището, което тя изработва и приема е писмено и мотивирано и няма задължителен характер за компетентния орган. То има експертен, подпомагащ характер.

Все пак становището на комисията не може да се пренебрегне съвсем. Ако органът не се съобрази с него, то той е длъжен да се мотивира. Мотивирането тук означава, че когато компетентният орган взема решение, което се различава от това на комисията, той, както казва законът „не възприема становището на комисията“ – чл.97, ал.4 от АПК. Това, според мен, не са просто мотивите на акта, който се издава след контролното производство. Това са мотиви защо не се възприема конкретно мнението на комисията.

8. Кодексът създава допълнителна гаранция за цялостно разглеждане на въпроса и за непосредствено възприемане на фактите по делото. Това става чрез т.н. изслушване на заинтересованите лица в разумен срок. Разумен срок означава, че не може да се превишават сроковете, които са установени за произнасяне от съответния по-горестоящ орган.

9. За компетентния по-горестоящ орган са установени сравнително кратки срокове за произнасяне, които са предвидени в чл.97 от кодекса.

Срокът е двуседмичен, когато органът е едноличен и месечен, когато е колегиален. Започва да тече от получаване на преписката. Получаване на преписката означава моментът на завеждане в канцеларията на по-горестоящия орган. Срокът, следователно тече от деня на завеждането. Може да има и друго становище – че това би трябвало да е следващият ден (вероятно по-правилно е да се мисли за работен ден) и денят на завеждането не трябва да се зачита.⁴

10. Произнасянето става с мотивирано решение. То се основа на събраните материали по делото. Възможностите на по-горестоящия орган са: да обяви акта за нищожен, да го отмени изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или да отхвърли жалбата или протеста. Въз основа на това решение на законодателя се счита, че това производство е контролно-отменително. Това означава, че по-горестоящият орган въздейства върху издадения административен акт, а „материалноправните въпроси, предмет на административния акт не се засягат по същество, не се изменят“⁵.

За разлика от отменения ЗАП тук, в АПК е предвидена възможност за обявяване на административния акт за нищожен. В литературата това е обявено за нов процесуален момент.⁶ Нищожност е порок на административния акт, който като правило се свързва само със законосъобразността. Считаю, че това разширяване на възможностите за преценка и произнасяне на по-горестоящия орган, което има сега има изричен, а не теоретичен характер със закрепването му в кодекса трябва да се оцени положително. Това отговаря на принципа на бързината, на процесуалната икономия и на правната сигурност – не може да се допусне съществуването в правния мир на акт, който е нищожен, но не е обявен за такъв по установения ред.

⁴ Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, С., Сиела, 2007 г., с.110

⁵ Пак там, с.111

⁶ Пак там, с.111



Следващата възможност, която е предвидена е отмяна (за разлика от обявяването на нищожност) на акта като незаконосъобразен или нецелесъобразен.⁷ Тук кодексът допуска едно двусмислие. Незаконосъобразност, според теорията означава и унищожаемост и нищожност.⁸ Не може да се изрази съгласие с тезата, че тук става дума само за унищожаемост.⁹ Кодексът говори за незаконосъобразност. Възможно е един административен акт, макар и рядко, да бъде в отделни негови части признат за нищожен.

Третата възможност, която е предвидена от закона, е жалбата илопротесат да бъдат отхвърлени. В този случай административният орган не е уважил съображенията, които се съдържат в жалбата и протеста и ги отклонява като неприемливи, което може да стане по различни причини.

По-горестоящият орган може да бъде и инстанция по същество. Това е предвидено в чл.97, ал.2 от АПК. Компетентният орган решава по същество, освен ако административният акт не трябва да бъде издаден при условията на изрична компетентност – т.е. никой друг не може да издаде такъв акт без да се нарушат правилата за компетентността. В литературата се изразява становището, че това е възможно само при условията на обвързана компетентност¹⁰. Считаю, че е възможно и при условията на оперативна самостоятелност. Забраната на закона е само по отношение на компетентността – кодексът казва „...освен ако исканият

⁷ Нецелесъобразен е този административен акт, който е издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност – §1, т. 3 от ДР на АПК.

⁸ Стайнов, П., Административно правосъдие, С., БАН, фототипно издание, 1936 г., 1993 г., с. 431

⁹ Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., Сиби, Второ преработено и допълнено издание, с.189. Тук е казано: „При втория вариант – цялостна или частична отмяна, налице другата форма на недействителност на административните актове – унищожаемост“. В същото време кодексът говори за незаконосъобразност – чл.97, ал.1. Незаконосъобразността е с две форми нищожности унищожаемост. Така се стига, и това често се случва в практиката, да се говори от практикуващи юристи за две форми на порочност на административните актове – незаконосъобразност и нищожност. За яснота е необходима друга редакция на чл.97, ал.1 от АПК.

¹⁰ Пак там, с.191

акт е от изричната компетентност на по-долустоящия орган“ – чл.97, ал.2.

Интерес заслужава решението, което се съдържа в чл.97, ал.5. То урежда случаите, когато по-горестоящият орган не се произнесе в установения срок. Това според закона не е мълчалив отказ, а дава възможност за оспорване на първоначалния акт чрез органа, който го е издал пред съответния съд.

Решението на по-горестоящия орган се съобщава на оспорващия и на други заинтересовани лица. Ако решението е по същество, то подлежи на оспорване по законосъобразност пред съда. Ако жалбата и протестът са отхвърлени, то на обжалване подлежи първоначалният административен акт.

11. АПК, подобно на ЗАП предвижда съществуването на две процедури, които имат за цел да утвърдят принципа на процесуалната икономия. Чрез тях се прави опит спорът да се „затвори“ или в рамките на органа, издал акта, или той да не излиза извън администрацията.

Първата такава процедура или процесуална възможност е правото на отзив или още се нарича отзивно производство, което е уредено в чл.91 от кодекса. Това още представлява възможност за самоконтрол. Кодексът дава възможност на органа, който е издал акта да го преразгледа. Това е възможност, не е задължение. Органът може да преразгледа въпроса, да оттегли са оспорения акт, да го отвени или измени, или да издаде сам акта, ако първоначално има отказ. За това се уведомяват заинтересованите. За упражняване на тази възможност се предвиждат сравнително кратки срокове – 7 дни при едноличните органи и 14 дни – при колективните. Чрез тази процесуална възможност, която може да се развие като производство се цели въпросът да си остане на нивото на органа, автор на първоначалния акт.

12. Другата процедура е преразглеждането на влязъл в сила административен акт, която е уредена в чл.99 и сл. от кодекса. Тя



се отнася до влезли в сила индивидуални и общи актове. Това е извънредно производство, защото то цели преглед (и евентуални промени) на влязъл в сила акт. На такъв тип контрол подлежат влезли в сила актове, които не са били оспорени пред съд. Компетентен е по-горестоящият административен орган, а ако такъв няма в конкретния случай, то това производство може да се развие пред органа-автор на първоначалния акт.

В кодекса са посочени основанията за такова възобновяване на производството. При различните случаи инициативата принадлежи на различни субекти. Ако става дума за съществено нарушение на някое от изискванията за законосъобразност, то тогава право за искат започване на такова производство имат прокурора, омбудсмана и административния орган – чл.100. При другите 6 предпоставки освен тези органи може да се иска преразглеждане и от страните в производството. Възможно е производството да се възобнови и от лице, което не е участвало в производството и не е било страна в него.

В кодекса са предвидени и сроковете, в които може да се възобнови производството. При чл.99, т.1 – нарушението на изискванията на закона срокът е тримесечен от влизането в сила на акта. При останалите обстоятелства срокът е три месеца, но от узнаване на обстоятелствата за отмяна или изменението на акта.

Предвидени са правила за производството по възобновяване. Интересно, но оправдано е законодателното решение, което наследено от ЗАП – отменен. Тук се има предвид, че отмяната или изменението на административния акт не може да засегне правата, придобити от трети добросъвестни лица.

С това се представят всички основни въпроси, които се отнасят до издаването на административните актове и техния контрол в рамките на администрацията. От тук нататък се открива пътят за контрол по съдебен ред, т.е. извън изпълнителната власт.

СЪДЕБЕН НАДЗОР ВЪРХУ ИЗДАДЕНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Още с приемането на първия и отдавна отменен Закон за административното производство през 70-те години на миналия век е предвиден и съдебен надзор върху административните актове. Това може да се приеме за безспорно постижение в тогавашните икономически и политически условия на България. Същото положение се запазва и днес. С приемането на АПК уредбата на съдебния надзор се разширява и усъвършенства.

1. Кодексът създава т.н. общи положения. Те се отнасят до оспорването на различните видове административни актове и на касационното производство. Този подход на законодателя може да се оцени положително.

Тук, в общите положения се уреждат начините, чрез които започва производството пред съд. Въведен е принципът за двуинстанционност на разглеждането на административните дела.

Атакуването на административните актове става с жалба на заинтересованите и протест на прокурора. Общият термин, който се използва е оспорване. Установени са срокове за разглеждане и решаване на исканията – в закона се говори за разумен срок. Недопустим е отказът от правосъдие под предлог, че няма правна норма, въз основа на която съдът да реши делото. Предвидени са правила за подведомственост и подсъдност. С тях се определя кои дела подлежат на разглеждане от административните съдилища. Определено е и кои актове от кои съдилища и в какъв състав се разглеждат. Всеки може да предяви иск, за да установи съществуването или не-



съществуването на едно административно право или правоотношение, когато има интерес от това и не разполага с друг ред на защита. Предвидени са правила за решаване на спорове за подсъдност и подведомственост. Редица административни актове са изключени от приложното поле на кодекса поради органа, който ги издава или поради съдържанието на волеизявлението в тях. Принципно положение е възможността за пряко приложение на Конституцията.

2. Най-пълна е уредбата на оспорването на индивидуалните административни актове (ИАА). Те подлежат на съдебен надзор само по законсъобразност. Уредено е кои индивидуални административни актове подлежат на съдебна преценка – първоначални актове, отказите – изрични и мълчаливи, а също и решенията на по-горестоящите органи. Оспорването може да е пълно – за цялото съдържание на акта или частично – в отделни негови положения.

Основанията за оспорване са пет – това са изискванията за законсъобразност на административните актове т.е. оспорването е само по законсъобразност. Съдът преценява дали актът е издаден в условията на оперативна самостоятелност. Правото на обжалване е поставено в зависимост от съществуването на личен, пряк и непосредствен интерес. Сроковете са – 14 дни след съобщаване на акта и един месец за прокуратурата. Едномесечният срок тече от датата на издаване на ИАА. Искане за обявяване на нищожност може да се прави безсрочно.

По начало жалбата и протестът се подават чрез органа, който е издал акта. Ако той не изпълни това си задължение, то тогава е възможно директно сезиране на съда. Делата се разглеждат от административните съдилища, а при определени случаи – от състав на ВАС.

Съдът преценява допустимостта и редовността на жалбата и протеста. Възможно е да се допусне възстановяване на сроковете, ако те са били пропуснати по уважителни причини. Страни пред първата съдебна инстанция са административният орган и заинтересованите лица. Съдът не е обвързан със съдържанието на жал-

бата и протеста. Той служебно проверява наличието на всичките 5 условия за законосъобразност на административните актове. Пред първата съдебна инстанция са допустими всички доказателства, които са разрешени от закона, които са събрани от административния орган.

Приключването на производството става със съдебно решение или с прекратяване на делото. Възможните съдебни решения са няколко: обявяване на нищожност на административните актове; отменяне изцяло или отчасти на административния акт; изменяне на административния акт и отхвърляне на оспорването.

За общите и нормативните административни актове са установени специални правила.

КАСАЦИОННО ПРОИЗВОДСТВО – ВТОРА СЪДЕБНА ИНСТАНЦИЯ. СПОРАЗУМЕНИЕ

Конституцията определя в чл.125 ал.1, че Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

1. Приложение на това конституционно правило е съществуването на касационно производство. То дава възможност за единно и непротиворечиво административно правосъдие. Две са основните функции: – точно прилагане на закона – това е задължение за защита на интересите на индивидуалните субекти, на страните в процеса – това е първата функция. Втората е защитата на общия интерес и тя съществува чрез еднаквото прилагане на закона.

2. Касация е понятие, което идва при нас от латинската дума „cassatio”, което означава отмяна, унищожение¹. В правото това е наименованието на производство, което води до отмяната на специфичен юридически акт – съдебно решение на по-долна съдебна инстанция. Това е предвидено и в Закона за съдебната власт. Според него ВАС представлява касационна инстанция за определените със закон съдебни актове. В АПК е определено, че не всички съдебни актове подлежат на касационно разглеждане, а само първоинстанционните съдебни решения.

1 Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., Сиби, Второ преработено и допълнено издание, С., 2011 г., с.231. Тук авторите посочват: Юридически енциклопедически словарь. Москва, 1984 г., с.134, а също и Съвременен тълковен речник на българския език. В. Търново, ЕЛПИС, 1994 г., с.340

3. Особеностите на това производство са в няколко насоки.

На първо място става дума за това, че предмет на разглеждане е съдебно решение, постановено от първа съдебна инстанция, по повод законосъобразността на един административен акт. Това производство винаги протича пред ВАС. Тава е единствената касационна инстанция по административни дела.

Делата се разглеждат винаги с участието на прокурор. Това е важно, защото се поставя под въпрос вече постановено съдебно решение, това е последната възможност за контрол върху дейността на администрацията и съда по повод административното дело. Прокуратурата участва, за да се гарантира законността.

Право на касационно оспорване имат тези страни, за които първоинстанционното решение е неблагоприятно. Тук са налице две хипотези, предвидени в кодекса. Едната е, че право на оспорване имат страните, които са участвали в първоинстанционното производство. Другата хипотеза предвижда, че лицата, спрямо които решението има сила, имат право да го обжалват, когато то е неблагоприятно за тях, макар да не са участвали в делото. По този начин се защитават права и интереси на по-голям кръг лица – независимо от това дали са участвали в производството.

Право на касационен протест имат Главният прокурор или неговият заместник при Върховната административна прокуратура. Общият термин тук е касационно оспорване в неговите две разновидности – касационна жалба и касационен протест.

Установени са два вида срокове – 14 дни от деня на съобщаването – чл.211, ал.1 и за прокуратурата – един месец от деня, в който е постановено решението. Установен е и един допълнителен срок, който има ограничаващо значение и е свързан с правната стабилност – лицата, които не са участвали в делото – чл.210, ал.3, но то има значение за тях, могат да обжалват пред касационната инстанция до момента на влизане в сила на решението за страните по делото.



4. Кодексът установява изисквания към жалбите и протестите. Тези изисквания нямат равностойно значение. Някои са с по-голяма стойност, други – с по-малка. Жалбите и протестите, които страдат от недостатъци подлежат на преглед по редовност и допустимост. Към тях се прилагатредица документи.

В касационното производство се допускат само писмени доказателства. Предвидена е забрана за фактически установявания. Това следва от характера на касационното производство. То е контролна фаза и има по-ограничен характер. Освен това касацията е израз на по-специфична юридическа дейност – преценява се първоинстанционен съдебен акт, при който са извършени фактическите установявания. Законодателят е предвидил допълнително ограничение по отношение на доказателствата – не се допускат такива, които служат за доказване на факти и обстоятелства, които не са свързани с касационните основания. Тук ВАС не може сам, служебно да събира доказателства.

5. В АПК е предвидена възможност за отказ и оттегляне – изцяло или отчасти, от касационно оспорване. Това може да стане до края на касационното производство. Чрез това се отваря възможност за приключване на производството без произнасяне. Това е приложение на принципа на процесуалната икономия.

В същото време е установена гаранция за защита на правата по съдебен ред, защото предварителният отказ от право на оспорване е недействителен. Така не може да се оказва въздействие върху страните, чиито интереси са засегнати, да използват съдебния ред за тяхната защита.

6. ВАС разглежда делата в три или петчленен състав, в зависимост от това какъв е първоинстанционният състав на съда.

Приоритет на служебното начало се дава с разпоредбата на чл.218, ал.2 на АПК. Според нея предмет на касационна проверка са само посочените в жалбата или протеста пороци на решението. Това е установеният принцип за касационното производство. Този

принцип не е доведен до края. Във втората алинея е предвидено, че за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, съдът следи и служебно. Това е отклонение от правилата, които са характерни за касацията. От една страна в това решение има основание, защото съдът не може да остави актове, които страдат от толкова сериозни пороци, което е въпрос на правна стабилност. От друга, по този начин се разширява касационната проверка и тя се доближава до философията и същността на първоинстанционното решение.

Решението на касационната инстанция може да е в няколко посоки. Тя се произнася с решение в едномесечен срок от заседанието, на което е приключило разглеждането на делото.

Върховният административен съд може да остави в сила решението или го отменя в основната му част ако е неправилно. Когато решението е недопустимо, той го обезсилва. След това прекратява делото и го връща за ново разглеждане или го препраща на компетентния съд или орган. Когато решението е нищожно, ВАС обявява нищожност – изцяло и го връща на първоинстанционния съд за постановяване на ново решение.

ВАС обезсилва постановеното съдебно решение, ако административният орган със съгласието на останалите ответници, оттегли административния акт.

Възможно е пред ВАС като касационна инстанция да се сключи споразумение, то той го потвърждава с определение, което обезсилва съдебното решение и прекратява делото.

7. В редица случаи ВАС решава делото по същество. Тук идваме до един принципен въпрос. Каква е ролята на този съд като касационна инстанция. Това е контролно-отменителна инстанция, когато е налице недопустимост, при нищожност и при съществено нарушение на съдопроизводствените правила. ВАС е инстанция по същество при отмяна на решението, при оттегляне или издаване на административния акт и когато е сключено споразумение.



С темата за касационното производство приключихме разглеждането на нормалното развитие на административния процес – издаване на административни актове и контролът върху тяхната законосъобразност и правилност. Сега ще бъде представена отмяната на влезли в сила съдебни решения, която е извънреден способ за контрол върху влезли в сила съдебни решения.

ОТМЯНА НА ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОИЗВОДСТВА

С касационното производство се изчерпва възможността за оспорване на административни актове и съдебни решения по административни дела като редовен способ за съдебен надзор. В кодекса е предвидена възможност за извънреден контрол върху влезли в сила съдебни актове по административни дела поради допуснат дефект. Това е отмяната на влезли в сила съдебни актове. Отмяната е „извънinstanciонно производство пред съда, което не се подчинява на общите правила на съдебното обжалване“¹. Това средство за преодоляване на законовата материална сила на съдебното решение, на силата на пресъдено нещо.²

1. Това е извънредно производство пред ВАС и то има редица особености. Едната от тях са актовете, които подлежат на този извънреден вид контрол. Преди приемането на АПК на отмяна подлежах само съдебни решения, които са влезли в сила.³ Сега положението е променено. С приемането на АПК, в чл.237 е разширена възможността за отмяна за по-широк кръг актове. Сега на отмяна подлежат влезли в сила съдебни решения, влезли в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото.

¹ Къндева, Ем. в: Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем.Къндева, К.Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, Тематичен коментар, С., Сиела, 2007 г., с.323

² Костов, Д., Д.Хрусанов, Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2011 г., с.254, а също и Сталев, Ж., Българско гражданско процесуално право, С., 2000 г., с.532

³ Чл.41 от Закона за Върховния административен съд (отменен) и ТР№1 от 08.06.2001 г., ВАС



2. Искане за отмяна могат да оправят две категории лица. На първо място е страната по делото, за която съдебният акт е неблагоприятен. Освен това право да иска отмяна има трето лице. В теорията на административния процес се счита, че това са два различни вида отмяна.⁴ Това виждане може да бъде споделено.

3. Като извънреден способ отмяната е ограничена в рамките на уредени от кодекса случаи. Те се наричат основания за отмяна. Това са такива обстоятелства, чието наличие не позволява в правния мир да останат и да породят действие влезли в сила съдебни актове със съответните пороци. Тук стабилността на съдебния акт и неговата устойчивост отстъпват на необходимостта от отмяна поради наличие на обстоятелства, които водят до основателни съмнения на неговата редовност.

В чл.239, т.1 на АПК е предвидено, че отмяна е възможна, когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването не са могли да бъдат известни на страната. Важно тук е, че те не са новосъздадени, а са новооткрити – те са съществували към момента на възникване на спора или на неговото решаване, но страната не е имала информация за тях. Другата възможност е страната да знае за тях, но да не може да ги представи. Другото изискване е те да са от съществено значение за делото.

Второто основание за отмяна е, че по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показания на свидетели или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, престъпно действие на страната, на нейния представител или на член на състава на съда във връзка с решаване на делото. Тези обстоятелства трябва да са установени с влязла в сила присъда.

Третото основание е съдебният акт да се основава на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или

⁴ Костов, Д., Д. Хрусанов, цит.съч., с.254 Основание за това виждане се съдържа в уредбата, която е самостоятелна при двата случая и в особености на процедурата и актовете, които подлежат на отмяна.

на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен. И тук „надлежен съдебен ред“ означава влязло в сила съдебно решение.

Четвъртото основание е основано на съществуването между същите страни, за същото искане и на същото основание да съществува друго съдебно решение, което е влязло в сила и противоречи на решението, чиято отмяна се иска. Тук има поне две влезли в сила съдебни решения, които имат еднакъв предмет, едни и същи страни и едно и също основание, но са решение по различен начин. Приема се, че става дума само за съдебни решения, а не за другите съдебни актове.

Основание за отмяна е нарушаването на съдопроизводствените правила, поради което страната е била лишена от възможност да бъде надлежно представлявана или да се яви лично или чрез пълномощник. Това означава, че е накърнено правото на защита дотолкова, че да не може да се осъществи. Тук законодателят е внесъл ограничение на приложното поле на това основание, като е поставил ограничение. То означава, че правото на защита е било ограничено и то до степен да стане основание за отмяна на влязло в сила съдебно решение по причина на препятствие, което не е могла да отстрани, т.е. то е извън нейните възможности за въздействие.

Шестото, последно основание за отмяна е свързано със съществуването на решение на Европейския съд за защита на правата на човека установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Решението на тази европейска институция, с което се констатира нарушение на Конвенцията, е задължително за държавата, която има качеството ответник.

4. Искането от лицата, които имат право, се подава в писмена форма съобразно изискванията на чл.212 и чл.213 от АПК чрез първоинстанционния съд. Задължително е да се посочи основанията за отмяна. Съдът разглежда само основанията, които са посочени в молбата и предложението за отмяна. Актовете, с които се упражнява тази възможност – молба и предложение показват,



че става дума за извънредно производство. Ако не отговарят на изискванията на чл.241, то те се оставят без движение за отстраняване на нередовностите в 7-дневен срок. Заинтересуваните страни подават възражения.

Установени са сравнително кратки срокове, които са съобразени със съдържанието на съответните основания за отмяна.

5. Делото се разглежда в открито съдебно заседание от ВАС. Съставът на съда е тричленен, когато се разглежда решение на административен съд, а петчленен, когато става дума за решение на ВАС. Възможно е делото да се разглежда от 7-членен състав, когато решението е постановено от 5-членен състав на ВАС.

Съдът се произнася с решене по искането за отмяна, като отхвърля искането или отменя решението изцяло или отчасти – чл.244, ал.1 от АПК. След това делото се връща за ново разглеждане в съответния съд, от друг състав с указания от къде – от кое процесуално действие да започне новото разглеждане. В случаите на чл.239, т. 4 съдът отменя решението.

Решението на ВАС по искането за отмяна е окончателно и не подлежи на обжалване. При новото разглеждане се прилагат правилата за ново разглеждане от първоинстанционния съд, подобно на уредбата на касационното производство. Тук няма ограничения за представените доказателства.

6. В кодекса и в теорията се обособява самостоятелен вид отмяна – това е отмяната по искане на трето лице. То може да иска такава отмяна, ако решението за него е неблагоприятно.

Неговата възможност е ограничена и третото лице не може да иска отмяна на влезли в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото, защото то не е било страна в производството. Съществува и друго ограничение – не подлежат на отмяна влезлите в сила решения, постановени от седемчленен състав на ВАС. Освен това трето лице не може да иска отмяна на решение за обявяване на нищожност или за отмяна на общ админи-

стративен акт или на споразумение по акт, ако оспорването е било надлежно съобщено по реда на чл.181, ал.1.

Производството по искането за отмяна по искане на трето лице се извършва по същия ред, като отмяната, поискана от страна по делото. ВАС се произнася с решение. Той може да отхвърли искането за отмяна или да отмени изцяло или отчасти решението. В този случай той връща делото на първоинстанционния съд за ново разглеждане от друг състав на надлежния съд.