

Глава 19.

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 демократичното 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 са основни и дали имат точно това съдържание.⁶ В същото произведение 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 Хрусанов, 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.