

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ. СЪДЕБЕН НАДЗОР. ПРОКУРОРСКИ НАДЗОР. ОМБУДСМАН

1. Административно правораздаване.

Правораздаването в България се осъществява от съдилища и особени административни юрисдикции. Неговата основа е правосъдието, което представлява съдебната власт в България. В рамките на разделението на властите съществуват взаимоотношения между трите власти. Част от тези взаимоотношения се отнасят до възможността съдебната власт да контролира изпълнителната. Това е административното правораздаване. То заедно с административните юрисдикции осъществява правораздавателен надзор върху администрацията¹. Това е контролна дейност за законосъобразността на административните актове и действия на изпълнителната власт. Според П. Стайнов това е „едно истинско специално правосъдие предназначено да се произнася по тъжби срещу административните актове с цел да наложи, в случай на доказана незаконосъобразност, тяхното отменяване или надлежно изменяване“².

Правораздавателният надзор върху администрацията е предпочитано средство за защита на правата и интересите на субектите на административното право, защото той дава много по-големи гаранции за законност и поради надеждността на преценката,

¹ Хрусанов, Д., За целта и задача на административното правораздаване.//Съвременно право, 1998 г., №1. В този смисъл и Нейков, Л., Съдопроизводството по административни дела.//Административно правосъдие, 1998 г., №2

² Стайнов, П., Административно правосъдие, С., фототипно издание, БАН, 1936, 1993 г., с.13

осъществявана от органи на независимата съдебна власт. Така се постига възможност за самостоятелна преценка извън администрацията като обладател на властнически правомощия при условията на неравнопоставеност.

Нормативната основа на административното правораздаване се съдържа в Конституцията на Република България, в АПК, в редица специални закони. Съгласно чл.120 съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи. Положението на административните юрисдикции не е изяснено докрай.³ Те не са предвидени в Конституцията, но редица специални закони допускат тяхното съществуване. В някои решения на Конституционния съд е обсъдено тяхното положение и техните актове, който също подлежат на съдебен надзор. Особеност е, че това са звена в администрацията, които в определени случаи решават правни спорове с всичките особености на тази дейност.

Опазването и гарантирането на законността посредством дейността на съдилищата, които осъществяват административен процес. Това е „уредено от закона производство за разрешаване на административни спорове от правораздавателни органи (съд; особени юрисдикции или за изпълнение на административни (финансови) притезания по принудителен ред от административни (финансови) органи.“⁴ Това в същност е смисълът на административното правосъдие.

Основните характеристики на административното правосъдие са няколко:

- правосъдие, съдебна дейност, по упражняване на административно правосъдие, контрол за законосъобразност върху административните актове;

³ Юрисдикция е термин с латински произход. Тя означава „правоказване“, „какво гласи правото“ – Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С., Сиби, с.279.

⁴ Сталев, Ж., Българско гражданско процесуално право, С., Наука и изкуство, 1970 г., с.71,



- съвкупност от съдопроизводствени действия, чрез които се извършва правораздавателна дейност от съда;
- в структурно-институционален смисъл – като система от съдилища, които осъществяват правораздавателна дейност за контрол върху административните актове.⁵

Съществуват няколко типа административно правораздаване. Те се оформят исторически, под влияние на развитието на правораздаването въобще и под влияние на други различни обществени фактори. Това са известните в теорията системи на административно правораздаване.

На първо място трябва да посочим европейския (континенталния) модел на административно правосъдие. Той е фактор в разделението на властите и е един от символите на демократичната правова държава. При него е създадена самостоятелна система от административни съдилища или самостоятелно уредени производства за решаване на административни дела (дела по повод изпълнителната дейност на държавата, при които едната страна е администрацията по повод нейни актове, издадени по повод властническата ѝ позиция). Две са основните разновидности – т.н. германски (пруски) модел и френски модел. При германския съществува система от административни (и финансови) съдилища и начело стои Върховен административен съд.⁶ При френския модел в общите съдилища има специализирани структури, единен върховен съд. Всичко това е съчетано с Държавен съвет, който играе ролята на последна инстанция, която се произнася по административни дела (става дума за едно от неговите структурни подразделения)⁷.

Вторият исторически възникнал тип е англоамериканският модел. Той възниква под влияние на принципите на общото право. При него административните спорове са вид гражданскоправ-

⁵ Стайнов, П., цит.съч, също и – Къндева, Ем., Съвременно административно правосъдие, С., Сиела, 2003 г., с.20-21

⁶ Стайнов, П., цит.съч., с.55 и сл.

⁷ Брѐбан, Ги Французское административное право, М., „Прогресс“, 1988 г., с.13

ни спорове. Те са част от гражданското правораздаване.⁸ Тук няма специализирани съдилища. Тук може да има и предварителен съдебен надзор.⁹

Съществува и т.н. скандинавски модел. Той притежава особеностите на две предишни системи.

Това е една от класификациите, които по определен критерий определят вида административно правосъдие. Съществуват и редица други класификации:

- по това кой орган извършва административното правосъдие – съдилища; съдилища и административни юрисдикции; общи съдилища или специализирани съдилища; други органи;
- от гледна точка на спора – пряко и косвено (пряк или косвен съдебен надзор – при него в едно гражданско или наказателно дело трябва да се прецени законосъобразността на едни административен акт, който е от значение за решаването на делото)¹⁰; контролно-отменително или по същество; тълкувателна дейност.

2. Съдебен надзор

Административното правосъдие у нас се осъществява от специални съдебни институции. То осъществява съдебен надзор върху актовете и действията на изпълнителната власт или на органи, които действат като такива.

В България съществува специализирана система от административни съдилища, ситуирани в съдебните райони с центрове об-

⁸ Къндева, Ем., Цит.съч., с.21,22

⁹ Къндева, Ем, Местното административно управление в САЩ, второ издание, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1993 г., с.35

¹⁰ Лазаров, К., Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове – Известия на Института за правни науки, 1970 г., №24; Лазаров, К., Косвеният контрол върху административните актове, упражняван в гражданския процес.//Правна мисъл, 1971 г., №1



ластните градове. Начело стои Върховният административен съд (ВАС), който осъществява инстанционен контрол. Той осъществява върховен съдебен надзор и осигурява точното и еднаквото приложение на законите. Това става по няколко начина, които произтичат от Конституцията, от Закона за съдебната власт и от АПК. На първо място ВАС е основната касационна инстанция – той може да разглежда първоинстанционните съдебни решения на административните съдилища. Това е един от начините да се осигури единна съдебна практика по административни дела. Освен това на него е дадена възможност да приложи извънредно средство за контрол върху влезли в сила съдебни актове, с които се прегражда развитието на делото. По този начин се прави опит в правния мир да не остават съдебни актове, които по една или друга причина са порочни. Друга важна част от правосъдната дейност на ВАС е възможността да издава тълкувателни решения. С тях се влияе върху противоречивата практика на съдилищата.

У нас е възприета т.н. обща клауза като принцип при обжалването на административните актове. Така е в повечето европейски страни. Това означава, че всички административни актове подлежат на обжалване с определени изключения. Изключения винаги има, защото не е възможна всеобща клауза. Принципът е обжалваемост, но при определени изключения. Подобно е положението и при административните наказания. И те подлежат по принцип на оспорване, а недопустимостта е изключение. Това е още възможно деление при разглеждането на административното правосъдие. Това е делението на правосъдие въз основа на обща и специална клауза. Специалната клауза означава, че по принцип административните актове не подлежат на оспорване с определени изключения.

У нас се прилагат и двете – и общата и специалната клауза. Общата клауза е принципът в България. Тя е заложена в АПК. Съществува и приложение на специалната клауза, което е изключение. Специалната клауза се прилага при някои съдебни производства и при дейността на административните юрисдикции. Тя се прилага при ограничени случаи.

Дейността на съдилищата по административни дела е два вида. Това е в зависимост от въздействието, което оказва съдът върху оспорения административен акт. Възможни са две позиции. И двете намират приложение в нашето право. От една страна съдът е контролно-отменителна инстанция. Като такъв той осъществява контрол върху административния акт и при констатиране на нередности го отменя. Като правило в този случай актът се връща за ново разглеждане от органа, който го е издал, понякога с указания по прилагането и тълкуването на закона. Възможно е и т.н. административно правораздаване по същество. В този случай съдът „си поставя за цел да реши с пряко обвързващ материалноправен ефект един административноправен спор, свързан с действието на акта на държавно управление“¹¹.

3. Прокурорски надзор.

Прокурорският надзор върху изпълнителната власт произтича от Конституцията, от ЗСВ и от АПК. Това е особена система, която е част от съдебната система. Тя е създадена, за да осъществява надзор за законност. Основна функция на прокуратурата е да привлича към наказателна отговорност.

От гледна точка на надзора върху изпълнителната власт особено място заема този за законност, наричан до неотдавна „общ“ надзор за законност. Дейността на прокуратурата е насочена към обезпечаване на законосъобразността в актовете и действията на администрацията. Тя не може да преценява правилността на актовете, издавани при условията на оперативна самостоятелност.

Прокуратурата упражнява своите правомощия с няколко акта. Основният е протестът. Това е форма на оспорване на административни актове и наказателни постановления. Пред касационната инстанция по административни и административно-наказателни дела се подават касационни протести.

¹¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.288



Друг акт на прокуратурата е предложението. То има друга правна стойност. С него се прави иска издаване на административен акт. Предложението може да послужи, за да уведоми държавните органи за допуснати нарушения, които те могат да се отстранят. Друг случай, в който прокуратурата използва този акт е при извънредните производства, които са предвидени в АПК и ЗАНН.

Постановлението е акт на прокуратурата, с която тя упражнява свои правомощия в наказателното производство. При определени условия тя може да налага административни наказания. Възможно е прокуратурата да спре изпълнението на административен акт или извършването на дейност, която тя счита за неправомерна.

4. Омбудсман

Уредбата се съдържа в Конституцията и в Закона за омбудсмана. Отделни негови правомощия се съдържат в специални закони, напр. АПК. Законът за местното самоуправление и местната администрация предвижда съществуването на местен омбудсман.

Това е контролна институция, която играе ролята на посредник между гражданите и администрацията. За това често се нарича обществен посредник.

Основният метод в неговата работа е чрез сезиране – т.е. някой може да го сезира, когато счита, че са накърнени негови или на друг права и интереси. Анонимни сигнали и жалби не се разглеждат. Възможно е самосезиране.

Той може да прави предложения за издаване на административни актове, препоръки, становища до различни органи. Изменението на Конституцията на Република България от 2006 г. му даде възможност да сезира пряко Конституционния съд. Ежегодно внася доклад в Народното събрание за своята дейност.