



**ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ**

**Административно-  
процесуален  
кодекс**

© *д-р Младен Младенов*, автор

Институт по публична администрация  
София, 2014

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Първа тема.</b>	<b>ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС</b> .....	5
<i>Първа подтема.</i>	Въведение.....	5
<i>Втора подтема.</i>	Нормативна база.....	6
<i>Трета подтема.</i>	Предмет и действие на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) .....	7
<i>Четвърта подтема.</i>	Основни принципи на административния процес (Глава втора АПК) .....	8
<b>Втора тема.</b>	<b>СТРАНИ И ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС</b> .....	25
<i>Първа подтема.</i>	Страни в административния процес .....	25
<i>Втора подтема.</i>	Представителство в административния процес.....	26
<b>Трета тема.</b>	<b>ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНИ ОРГАНИ</b> .....	27
<i>Първа подтема.</i>	Общи разпоредби .....	27
<i>Втора подтема.</i>	Индивидуални административни актове .....	28
<i>Трета подтема.</i>	Общи административни актове.....	41
<i>Четвърта подтема.</i>	Нормативни административни актове.....	43
<i>Пета подтема.</i>	Оспорване на административните актове по административен ред .....	44
<i>Шеста подтема.</i>	Възобновяване на производства по издаване на административни актове .....	50
<b>Четвърта тема.</b>	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СИГНАЛИ</b> .....	51
<i>Първа подтема.</i>	Общи положения .....	51
<i>Втора подтема.</i>	Предложения .....	54
<i>Трета подтема.</i>	Сигнали .....	55
<b>Пета тема.</b>	<b>ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪД</b> .....	56
<i>Първа подтема.</i>	Общи разпоредби .....	56
<i>Втора подтема.</i>	Оспорване на индивидуални административни актове пред първата инстанция.....	64
<i>Трета подтема.</i>	Оспорване на общи административни актове пред първата инстанция.....	76
<i>Четвърта подтема.</i>	Оспорване на подзаконови административни актове пред първата инстанция.....	78
<i>Пета подтема.</i>	Производства за обезщетение .....	80
<i>Шеста подтема.</i>	Касационно производство .....	81
<i>Седма подтема.</i>	Обжалване на определенията и разпорежданията .....	86
<i>Осма подтема.</i>	Отмяна на влезли в сила съдебни актове.....	86
<i>Девета подтема.</i>	Отмяна по искане на трето лице .....	88
<i>Десета подтема.</i>	Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията .....	88
<b>Шеста тема.</b>	<b>ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ И СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ</b> .....	90
<i>Първа подтема.</i>	Общи положения .....	90
<i>Втора подтема.</i>	Развитие на изпълнителното производство в административния процес .....	91

<b>Седма тема.</b>	<b>АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ ЗА НАРУШЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС .....</b>	<b>95</b>
<b>Осма тема.</b>	<b>ДОПЪЛНИТЕЛНА, ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС .....</b>	<b>96</b>
<i>Първа подтема.</i>	Допълнителна разпоредба .....	96
<i>Втора подтема.</i>	Преходни и заключителни разпоредби .....	97
<b>Девета тема.</b>	<b>ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЕЩИ АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС .....</b>	<b>98</b>

## **Първа тема**

# **ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

---

### **Първа подтема. ВЪВЕДЕНИЕ**

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) е един от най-важните нормативни актове в съвременното българско позитивно право. Основанията за това твърдение могат да се търсят в следните аргументи:

**Първо**, АПК влиза в сила непосредствено преди присъединяването на Република България към Европейския съюз. Този факт може да бъде проверен чрез хронологичен анализ. Въпросът относно приемането на такъв нормативен акт винаги е бил разглеждан като изискване за приемане на националната ни държава към ЕС. В този смисъл, АПК се явява като един критерий от нормативен характер за подготовеността на страната за функционирането ѝ в европейското правно пространство.

**Второ**, АПК въвежда за пръв път или отново след продължителен период от време принципни постановки, които са познати на правните системи на държавите членки на ЕС, както и на институциите на Европейския съюз. Някои от тях, като принципите на съразмерност (пропорционалност), достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост бяха игнорирани в продължение на десетилетия от българския законодател, от правната теория и юридическата практика, а понякога направо бяха отричани – мълчаливо или изрично.

**Трето**, АПК кодифицира в себе правната уредба на отменени със самия кодекс нормативни актове от законов порядък като Закона за Върховния административен съд, Закона за административното производство, Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите и Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица. Чрез кодификацията се постига единна правна уредба, включително и чрез уеднаквяване на понятийния апарат. Съществено предимство на процеса на кодификация обаче е систематизацията на правните разпоредби от един клон на правото, което само по себе си улеснява правоприлагането.

**Четвърто**, множество нормативни актове от законов ранг (кодекси и закони) препращат към АПК във връзка с приложение на процесуални разпоредби. Като следствие от тези препратки този кодекс се явява субсидиарно (заместващо) приложим в случаите, когато няма правна уредба в някои административни или приравнени на тях производства.

**Пето**, дори и да има процесуални норми в специалните закони, по които действат администрациите на органите на публична власт, логиката на административния

процес при действието на тези специални норми следва систематиката на АПК, защото тя урежда пълното развитие на едно административно производство.

Не на последно място трябва да се отбележи, че правната теория и юридическата практика по приложение на АПК се развиват с много по-бързи темпове, отколкото който и да е сравним по ранг нормативен акт в българската правна система. Това означава, че практическото приложение на кодекса, както и значението му за правната теория са толкова мащабни, че те взаимно се допълват и дават едни на други аргументи от всякакъв характер.

Като се вземе предвид гореизложеното, убедено може да се заяви, че **всеки служител** в администрацията на орган на държавна власт в Република България трябва добре да познава и точно да прилага разпоредбите на АПК, отчитайки релевантната административна и съдебна практика по прилагането му, както и теоретичните постановки по интерпретирането му.

## **Втора подтема. НОРМАТИВНА БАЗА**

- *Административнопроцесуален кодекс* (в сила от 12.07.2006 г., обн. ДВ. бр.30 от 11 април 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 104 от 3 декември 2013 г.), *ЗАНН във връзка с административното наказване по дял шести от АПК*, както и процесуални норми на специалните закони. Трябва да се обърне внимание, че Законът за административните нарушения и наказания не е инкорпориран в АПК, като само относно касационното обжалване на наказателните постановления се извършва на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, по реда на глава дванадесета от АПК. Към настоящия момент се очаква Кодекс за административните нарушения и наказания, за който вече има проект, който може да се види в Интернет-страницата на Министерството на правосъдието, както и Порталът за обществени консултации към Министерския съвет <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&id=858>.

Сериозно проявление във връзка с принципите на работа на администрацията има и *Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси*, обн., ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., впоследствие наименованието променено на Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

- *Наредба за административното обслужване*, приета с ПМС № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., изм. и доп., бр. 47 от 20.05.2008 г., в сила от 1.06.2008 г.

- *Закон за електронното управление*, в сила от 13.06.2008 г., Обн. ДВ. бр. 46 от 12.06.2007 г.

- *Наредба за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите*, приета с ПМС № 101 от 17.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г.

- *Наредба за електронните административни услуги*, приета с ПМС № 107 от 19.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г.

- *Наредба за регистрите на информационните обекти и на електронните услуги*, ПМС № 98 от 16.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г.

- *Наредба за удостоверенията за електронния подпис в администрациите*, ПМС № 97 от 16.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г.

- *European Code of Good Administrative Behavior*, издаден от Европейския омбудсман и одобрен на 6.09.2001 г. от Европейския парламент.
- *Закон за администрацията*, обн. ДВ. бр. 130 от 5.11.1998 г.
- *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*, в сила от 18.12.2003 г., обн. ДВ. бр. 55 от 17.06.2003 г.

### Трета подтема. ПРЕДМЕТ И ДЕЙСТВИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС (АПК)

Административнопроцесуалният кодекс урежда следната правна материя: издаването, оспорването и изпълнението на административните актове, както и оспорването по съдебен ред на подзаконовни нормативни актове; разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите; производството за обезщетение за вреди от незаконни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица; разглеждането на искания да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие; дейността по уеднаквяване на съдебната практика по административни дела; изпълнението на административните и на съдебните актове по административни дела.

Още от предмета на АПК (чл. 1) се забелязват нови законодателни разрешения, непознати досега, както и нова терминология:

**Обжалването** по отменения Закон за административното производство (ЗАП) е заменено с *оспорването* по АПК. Терминологично „оспорването“ съдържа в себе си елемент на равнопоставеност между гражданите и администрацията, който се изразява в несъгласие по отношение на акт на администрацията (по конкретен случай или от нормативен характер). Обжалването, с оглед на семантиката произтича от „жаля се“ и изразява едно несъгласие, но поставено в условията на неравнопоставеност, на власт на администрацията по отношение на частния субект.

**Подзаконовите нормативни актове**, с оглед на съдебното им оспорване се приравняват на другите актове *ad hoc*, издавани от администрацията, като това оспорване намира систематичното си място в АПК.

**Сигналите и предложенията** систематично се разглеждат и решават по един ред, като жалбите остават само по пътя на институционния контрол, а не както по отменения Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите съществуваше ред за разглеждане на жалби против незаконни или неправилни актове или действия, макар и ЗПСЖМ да препращаше към „установения ред“. *Молбите* по отменения ЗПСЖМ, които се отнасяха към задоволяване на лични или колективни права и законни интереси се отнасят както към специалните материални или процесуални норми на други закони, така и към чл. 1, т. 4 от АПК – „разглеждане на *искания*“. Отново е налице законодателен подход, който акцентира на свободното и равнопоставено изявление относно права и интереси – искане, а не на подчиненото положение, при което се изразява молба. Семантично молба произтича от „моля се“, което предполага елемент на власт и подчинение.

**Уеднаквяването на съдебната практика** по административни дела бе първоначално регламентирано от разпоредбите на Дял четвърти от АПК „Тълкувателни актове“, но Глава шестнадесета „Тълкувателни решения и тълкувателни постановления“ бе от-

менена с ДВ, бр.64 от 2007 г. Понастоящем тази правна материя се урежда от норми на устройствения закон – Закона за съдебната власт.

**Действието** на АПК **по място и по отношение на лицата** е уредено в чл. 2 и 3 и не въвеждат изключения от досегашната правна уредба.

#### **Четвърта подтема. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС (Глава втора АПК)**

- **Законност (Legality)** – в рамките на правомощията на административните органи (чл. 4, ал. 2). Изрично е въведено изискването за спазване на целите на закона, за да се избегне превратно упражняване на власт (чл. 4, ал. 2)

Най-общото разбиране на този принцип (по отношение на администрацията) е, че *принципът на законност* обвързва администрацията с актовете на законодателната власт, както и че я прави обект на контрол от страна на съдебната власт. *Съдебният контрол* върху актове и действия на администрацията (чл. 120, ал. 1 от КРБ) сам по себе си е важно проявление на принципа на законност. Цитираната конституционна норма *гарантира принципа на законност и закрепява фундаменталната ценност* на Правовата държава. Като основно измерение на правовата държава *винаги* се приема съдебният контрол върху изпълнителната власт.

„Не само административните актове подлежат на съдебен контрол... Това означава, че са обхванати всякакви актове независимо от техния вид и теоретична квалификация – *Ubilex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. С развитието на правовата държава принципът на съдебния контрол над администрацията се прилага все по-широко...

Конституцията разграничава „актове на администрацията“ от „административни актове“. В рамките на чл. 120 са употребени две различни понятия – „актове..на административните органи“ (тук могат да бъдат обхванати решения от различен характер, както и договори, сключени от администрацията) и „административни актове“ (като властнически изявления), очевидно с различно съдържание. Следователно съдебният контрол по чл. 120, ал. 1 от Конституцията е поначало допустим за всички актове на администрацията, включително предложенията, независимо дали последните могат да бъдат определени като „административни актове“.

Впрочем, в съвременното европейско право е безспорно, че актовете на администрацията не са всички и непременно административни актове... ”

(из *Особеното мнение на съдията Тодор Тодоров, към Решение № 2 от 28.03.2002 г. на КС на РБ по конст. д.№ 2/2002 г.*, докладчик съдията Маргарита Златарева).

АПК доразвива принципа на чл. 120, ал. 1 от КРБ в много широк аспект (контрол върху подзаконовни нормативни актове; производства за обезщетения и други). Концепцията за *Правова държава* съдържа в себе си три елемента: отсъствие на произволна власт (правомощия); равенство пред Закона; защитата на правата и свободите да е в резултат на постановеното в законодателните и съдебните актове (по-долу: Решение № 13354 от 27.12.2007 г. на ВАС по адм. д.№ 10433/2007, по чл. 177, ал. 1), на базата на конституционно закрепени и гарантирани права и свободи.

В контекста на административното право и процес този принцип изисква не само правата и свободите, но и правомощията да са *много прецизно дефинирани в законодателството*. На базата на това административните актове и действия не могат нито



да бъдат избегнати (неглижирани), нито да бъдат с “разширени” над правомощията действия и обхват.

Тясното разбиране на принципът на законност обаче е, че администрацията трябва да следва само *законовите актове*. Естествено, това не е така. Най-малкото, всяка една администрация на страна членка на ЕС трябва да спазва *приоритета на Общностното право* пред това на националното законодателство. Нещо повече, правото на ЕС в някои свои измерения има *директен ефект* (пример - Регламент), т. е. – прилага се пряко. Разбира се, не само *писаните норми, но и писаните принципи на правото* обвързват администрацията. Големият проблем при вторите източници е, че те обикновено са трудни за дефиниране и подлежат на различни интерпретации в различни случаи. Въпреки това, принципите на правото *по начало са водещи* пред конкретната правна норма.

Нормата на новия чл. 7а от Закона за нормативните актове урежда нови хипотези за издаване на нормативен акт – когато на национално ниво трябва да се приемат мерки, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз, или на международни договори, сключени от Европейските общности.

От друга страна, този принцип приема, че само установените факти по случая, подведени под съществуваща правна норма, могат да доведат до съответния акт/действие. Ако не съществуват фактите, ако не съществува нормата (или и двата елемента) – не може да е налице акт или действие. Разбира се, администрацията е длъжна да действа, затова тя *винаги е длъжна* да издири фактите и приложимата норма. В условията на оперативна самостоятелност обаче при съдебния контрол ще се преценява дали е съществувала правната норма, която, базирана на фактите, дава възможност за едно или друго решение (но не може да се преценява дали фактите са преопределили именно това или друго решение).

Налице е принципно решение на Конституционния съд на Република България по отношение на принципа на законност.

Из Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС на РБ по конст. д.№ 10/2011, докладчик съдията Красен Стойчев: „...Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Съдебният контрол за законност като същностен на правовата държава и на принципа за разделение на властите елемент предпоставя като своя закономерна последица изискването достъпът до правораздаване винаги да бъде открит. .. Следователно достъпът до съд едновременно като възможност и необходимост е жизненоважно условие за нормалното функциониране на правовата държава и на разделението на властите. От гледна точка на съдържанието си изискването за достъп до съд засяга широк кръг въпроси, като специално в областта на административното правораздаване на преден план стои съдебното обжалване на актовете и действията на администрацията.”

## ПРАВОМЕРНОСТ ≥ ЗАКОННОСТ ?

- **Добросъвестност** – спазване на етични по същността си правила, които се разглеждат в рамките на *неувреждане* на държавата, обществото или на другите лица, при упражняване на права и свободи на субектите в административния процес. Тук се съотнася и разгледаният по-долу принцип на „добрата администрация”.

Из Решение № 5721 от 17.05.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 1402/2008 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Тази строгост, проявена от законодателя с новото правило на ....от цитираната по-горе наредба, *е породена от недобросъвестно упражняване* на

правото да се променя видът на осигуряването (т. е. в нарушение на чл. 4, ал. 3 АПК) и има за цел да въведе по-голяма дисциплина. Един от принципите на държавното обществено осигуряване е принципът за солидарност на осигурените лица ...Бламирането на този принцип има разрушителни за това осигуряване последици, поради това е и по-голямата строгост, проявена от законодателя при регламентирането на реда и условията за упражняване на правото по...от самоосигуряващите се лица”.

И във връзка с изискванията за добросъвестност – делото *Varbanov v. Bulgaria*, решение от 5.10.2000 г. – относно задържане в психиатрично заведение.

• **Йерархичност на нормативните актове и международните договори (Hierarchy; Supremacy)** – очевидно законодателят се стреми по категоричен начин да отрече битувашата десетилетия в българската администрация настройка да бъдат прилагани подзаконовите нормативни актове приоритетно (с оглед на по-детайлния им характер и с оглед на факта, че обикновено са издавани от държавен орган, който се явява работодател/орган по назначаване за съответната администрация). Този принцип „разширява” принципа на законността. По този начин, принципът на законността би трябвало да се разбира като „принцип на Правовата държава”, включвайки в себе си и правни източници от по-висш порядък.

Но в първото си измерение принципът на йерархичност всъщност е принцип на „върховенство” на едни актове над други. В основата си този принцип означава, че *административните и съдебните* органи по начало трябва да се ръководят и са обвързани с *актовете на органите на законодателната власт*. Затова се поддържа, че доколкото се касае за фундаментални права, свободи и законни интереси, те трябва да *съществуват в законодателството*, за да се признаят от административните или съдебните органи. Последните не могат да признаят или отрекат право, свобода или интерес, които не са *записани в законодателството*. Тук е налице фундаментална практика на Конституционния съд на Република България.

Из Решение № 10 от 6.X.1994 г. на КС на РБ по конст. дело № 4/94 г.: „...Конституцията подлежи на прилагане както всеки друг нормативен акт. Проблемът за конституционностъобразността на завареното законодателство, който всъщност е частен проблем за прилагане на *непосредственото действие на конституционните норми*, е разрешим по принцип от компетентните за всеки конкретен случай правоприлагащи органи (съдебни, административни и др.). Това може да стане по повод на защита на конституционно прогласени права и свободи, по повод на защита на други имуществени и неимуществени права и законни интереси, по повод на реализиране на компетенции от страна на държавни и административни органи.

Позоваването на Конституцията в един спор в областта на гражданското, наказателното, административното или някакъв друг клон на правото не изисква специален процесуален ред за разрешаването му. Защитата на правото, при което ще се приложи непосредственото действие на съответните конституционни норми ще се осъществи по реда на ГПК, НПК или ..., т. е. ще се реализира по действащия процесуален ред. Решението по такъв спор няма да има общозадължителна сила, а ще породи действие само за конкретния случай. Инстанционната проверка на правилността му ще се осъществи на общо основание по реда на действащото процесуално законодателство. Това отличава решението на правоприлагащия орган от решението на Конституционния съд, което...е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани”.

Из Решение № 11702 от 26.11.2007 г. на ВАС по адм. д.№ 4038/2007 г., V о., докладчик председателят Марина Михайлова: „Единствената възможност, при която могат да бъдат приложени пряко норми от международни договори, е тогава, когато са налице норми от вътрешното ни законодателство, които им противоречат – арг. от чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБългария. В конкретния случай такова противоречие не е било налице, а е липсвала нормативна уредба във вътрешното право, която да регламентира конкретните обществени отношения .”

Трябва да се има предвид, че като страна-членка на ЕС, Република България спазва разпоредбата на чл. 6, т. 2 от Договора за ЕС, по силата на Договорът от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, като се има предвид, че и ЕС като правно образувание се „присъединява“ към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Нормата на т. 3 от същия текст е по-категорична: „Основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.“

Из Решение № 181 от 8.01.2008 г. на ВАС по адм. д.№ 10192/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Веселина Тенева: „Прилагането на цитираната разпоредба на Наредбата противоречи на чл. 31, ал. 3 от АПК ...Противоречието между двете норми е очевидно. Настоящият състав на ВАС изхожда от разбирането, че неотменна част от точното прилагане на законите, респ. подзаконовите нормативни актове е **преценката за съответствието им с нормативните актове** от по-висока степен, въведен като основен принцип в АПК. Този принцип е възприет в разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от АПК ...Нарушението на този принцип, регламентиран в АПК е основание за отмяна на оспореното решение на ВСС, с което административният орган се позовава на разпоредба от подзаконен административен акт, като противоречи на АПК“.

## ПРАВОМЕРНОСТ ≥ ЗАКОННОСТ ??

- **Съразмерност – чл. 6** при упражняване на правомощията на административните органи. Този принцип се изгражда на базата на едновременното спазване на други три принципа – *разумност, добросъвестност и справедливост*. Тези принципи от своя страна пък имат измерения в принципа за по-благоприятните мерки и в принципа за икономичност.

*Разумността* от своя страна изисква въздържане от действия, които биха могли да нанесат вреди, несъразмерни с целта на акта. **The principle of reasonableness (le principe du raisonnable)** определя границите на оперативната самостоятелност на органа (проверката би била за целесъобразност). Може да се действа по много различни начини, но не и по незаконосъобразен начин. Но изборът трябва да бъде разумен. Проверката за това е, ако при изборът дори „неразумно мислещ орган“ при същите обстоятелства въобще не може да стигне до същия избор. В такъв случай, актът/действието са незаконосъобразни. Действително, този принцип сам по себе си е много *неясен и неопределен* и трудно може да се установи дали е спазен или не по един конкретен случай. Най-често спазването му се „проверява“ чрез спазването на принципа на пропорционалността. Ако е налице непропорционално действие, то явно същото е било и неразумно. Друг лесен начин за проверка на *разумността* е проверката на изискванията за ефективност, ефикасност, и най-вече на *икономичност*. При нарушаването им явно се е действало по неразумен начин.

Из Решение № 1360 от 6.02.2008 г. на ВАС по адм. д.№ 9204/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „При тези данни очевидно и заповедта на директора на ..., и решението на директора на ...са постановени при съществено нарушение на административнопроизводствените правила по чл. 6, ал. 1 АПК (според който административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо), чл. 7, ал. 1 АПК (според който административните актове се основават на действителните факти от значения за случая), чл. 9, ал. 2 и 4 АПК (според който административният орган събира всички необходими доказателства, дори и когато няма искане от заинтересованите лица и

осъществява процесуално съдействие на тези лица за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса) – *не жалбоподателката трябва да доказва, че няма право на пенсия, а директорът на ...е бил длъжен да установи, при това служебно, дали тя има такова право. Едва ли е логично предположението, че жалбоподателката, която цели да получи това, което има право по закон, ще прояви бездействие и няма да иска да получава лична пенсия, ако има право на такава*".

Второ, сентенцията в началото на текста *justice* следва да се разбира не само като *правосъдие*, но и като *справедливост*. Справедливостта сама по себе си е един от най-трудно дефинираните етични, социални, политически, икономически и юридически феномени. Но справедливостта изрично обвързва администрацията – чл. 6, ал. 1 от АПК. За целите на настоящето справедливостта трябва да се разглежда най-вече в контекста за законността, пропорционалността, равенството, легитимните очаквания и дължимата грижа.

От трите елемента *добросъвестността* е позната и като **Principle of due care (le devoir de diligence)**. Тази „дължимата грижа“ се изразява в двоен смисъл. Първо, при подготовката за разрешаване и при разрешаването на случая всички релевантни факти и обстоятелства трябва да се вземат предвид (затова тук приложение има и чл. 7, ал. 1 и 2; чл. 9, ал. 2 и 3; и други). Административният орган трябва да бъде сигурен, че има цялата относима информация по случая. Второ, трябва да се намери баланс на всички интереси, които биха могли да бъдат засегнати от решението/акта. По този начин принципът на „дължимата грижа“ си кореспондира с принципа на „пропорционалността“.

Из Решение № 10720 от 05.11.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 5659/2007 г., VI о., докладчик съдията Александър Еленков („Делото“Дана'х“): *„Основен принцип на административния процес е разумното, добросъвестно и справедливо упражняване на правомощията от всички административни органи (сега този принцип е вече изрично прогласен с разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от АПК). Не винаги при фактическа раздяла съпругът, при който живеят нуждаещите се от помощ деца, обективно е в състояние да представи доказателства за дохода на своя съпруг. Още повече това е така, когато другият съпруг е чужденец и не живее вече в България. Нито е разумно, нито е справедливо по смисъла на посочения основен принцип, в тези случаи отказът да бъде основан на формалното основание на чл. 5, ал. 2 от ППЗСПД, защото в тази хипотеза отказът е санкция за проявеното бездействие. Обективната невъзможност касационната жалбоподателка ....да представи документ за доходите на своя съпруг изключва нейното виновно бездействие да представи такъв документ, поради което санкцията по на чл. 5, ал. 2 от ППЗСПД е несправедлива (сега по смисъла на чл. 6, ал. 1 от АПК) и поради това незаконосъобразна. Органите по социалното подпомагане са длъжни да основат своя административен акт – независимо дали той е позитивен или негативен за жалбоподателката – на действителните факти от значение за случая, а те са описани по-горе в тези мотиви и, както се казва в самото начало, по тях между страните не се спори. Един от тези факти е обстоятелството, че касационната жалбоподателка ....е в обективна невъзможност да представи документ за доходите на своя съпруг, с когото са във фактическа раздяла и с който не живее в България. За да бъде мотивиран административният акт, той задължително трябва да съдържа и обсъждане и на този релевантен факт. ..В частност компетентният в случая орган ...е бил длъжен да изложи мотиви по въпроса счита ли, че не е достатъчна писмена декларация от касационната жалбоподателка..., че в България живеят само тя и децата ..., и че те се издържат единствено от посочените в молбата-декларация доходи, а бащата не дава издръжка на тези си деца....Като е приел за законосъобразен отказа, основан на формалното основание на чл. 5, ал. 2 от ППЗСПД, ...съд е постановил неправилно съдебно решение, което следва да бъде отменено.“*

- **Principle of proportionality (*principe de proportionnalité*)** – широко застъпен във всички европейски правни системи и отразяван в множество решения на Европейския съд по правата на човека. Този принцип е отразен и в дела, касаещи България, например – *ECHR, Strasbourg, Case of Riener v. Bulgaria, Application № 46343/99, Judgment, 23 May 2006*. Това е втора жалба на същия жалбоподател срещу България.

По делото принципът за пропорционалност е отразен най-кратко в следното:

„рестриктивните мерки трябва да следват принципа на съразмерността; те трябва да бъдат подходящи да изпълнят тяхната защитна функция; те трябва да бъдат най-малкия (незначителен) обезпокоителен инструмент измежду тези, които могат да постигнат желаната цел; и те трябва да са съразмерни към интереса, който защитават. Принципът за съразмерност следва да се спазва не само от законовата рамка, определяща рестрикциите (утежняващите мерки), но също и от административните и съдебните власти, които прилагат закона“... И още по-нататък: „...забраната по отношение на жалбоподателя да напуска България е била поддържана продължителен период... Съдът намира, че тя е несъразмерна към целта, която преследва.“

Накратко, делото касае забрана за напускане на страната за неплатени данъци и такси, като по случая са били ангажирани данъчните органи; Паспортна дирекция на ДНСП, Направление „Паспорти и визов режим; органите на съдебната власт, бившата Европейска комисия по правата на човека (която с решение на 11 април 1997 г. приема за недопустима първата жалба от същия жалбоподател).

Из Тълкувателно решение № 2 от 22.03.2011 г. на ВАС по тълк. д.№ 6/2010 г., ОСК на ВАС, докладчик съдията Соня Янкулова: „Европейският законодател, допускайки тези три ограничения при упражняването на основното субективно право на гражданите на Европейския съюз - правото на свободно движение, установява и гаранции - ясни и конкретни изисквания, които следва да са налице при прилагане на ограниченията. Гаранциите са: забрана за позоваване на съображения за икономически цели, изискване мерките да са в съответствие с принципа на пропорционалност и на недискриминация, да се основават изключително на личното поведение на субекта, както и личното поведение да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Налаганите ограничителни мерки по съображения за обществен ред или обществена сигурност трябва да са съответни на степента на опасност, която конкретните обстоятелства от личното поведение на лицето разкриват. Т. е. засягането на субективното право трябва да е само в необходимата и достатъчна степен, за да преодолее осъществяваната реална, актуална и достатъчно сериозна заплаха за обществения интерес. Мерките трябва да бъдат такива, че защитавайки императивния обществен интерес, да засягат в най-малка степен правата на частното лице... Заповедта, с която се прилага принудителна административна мярка "забрана за напускане на страната" на основание чл. 75, т. 6 от Закона за българските документи за самоличност (чл. 76, т. 3 отн.) подлежи на отмяна от съда, когато противоречи на Директива 2004/38/ЕО.“

На ниво ЕС принципът на пропорционалност е намерил своето систематично място в чл. 36, т. 4 от Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, където е отразено, че принципът изисква съдържанието и формата на дейност на Съюза да не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите.

Принципът на *съразмерността* е много тясно свързан с принципа на равенство/равното третиране. Най-общо, мерките, взети по идентични случаи към различни субекти *не трябва да бъдат различни*, както и да има съотношение (*пропорционалност*) на мерките по отношение на търсената законова цел, още повече – *баланс между постигнатите и нарушените интереси*.

Принципът на „добрата администрация“ се съотнася както към принципа на разумността, така и към принципа на добросъвестността. Този принцип е другата страна на принципа на съразмерността.

Трябва изрично да се подчертае, че в повечето правни системи принципите в административното право и процес се подвеждат под общия знаменател на родовото понятие „принципи на добрата администрация“. Макар да касаят и съдебната власт (при инстанционния контрол), всички изброени в АПК принципи по същността си са принципи на „добрата администрация“, защото имат отношение към измерението публично-индивидуално (Държавата чрез своите институции към индивидуален, персонифициран субект).

Из Решение № 3334 от 7.03.2012 г. на ВАС по адм. д. № 6762/2011 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Следва обаче да се посочи, че това задължение на административния орган и на съда следва и от общите принципи на националното административно производство. Съгласно чл. 6, ал. 2 АПК административният орган е длъжен да не засяга правата и законните интереси на адресатите на акта в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът е издаден. Съгласно ал. 3 на чл. 6 АПК административният орган е длъжен да приложи тази мярка, която е по-благоприятна за адресата, ако и по този начин се постига целта на закона. Следователно, макар и изрично да не е вписано в материалния закон, регламентиращ отношенията във връзка с престоя на гражданите на трети страни у нас, общият процесуален закон съдържа аналогични на разпоредбата на чл. 15, § 1 Директива 2008/115/ЕО изисквания. **Въпросът е за тяхното приложение.**“

## ПРАВОМЕРНОСТ ≥ ЗАКОННОСТ ???

- **Истинност** – установените факти. Но условие за това е тези факти също така да са съотносими към случая. При преценката обаче административният орган следва да вземе предвид не само фактите, но и доводите от значение по случая. Точно по отношение на доводите от значение по случая този принцип се нарича и **Principle of Duty to hear the addressee of a decision (*le droit d'être entendu*)**. Задължението за изслушване трябва да бъде гарантирано на всеки субект, когото бъдещия акт или действие биха засегнали.

Из Решение № 471 от 14.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 5633/2007 г., V о., докладчик съдията Таня Радкова: „В нарушение на принципа на истинност по смисъла на чл. 7 от АПК, на задължението по чл. 93, ал. 1 от ЗДСл и на изискването за изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за решаване на въпроса по същество, дисциплинарно наказващия орган не е проверил **твърденията на служителката**, не е снел показания от лицата, визирани в писмените ѝ обяснения, нито е обсъдил и оценил **цитираните документи и възраженията ѝ**. Волеизявленията на органа в оспорената заповед е базирано единствено на становището на дисциплинарния съвет. **Игнорирането на обясненията и възраженията** на дисциплинарно отговорното лице представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като се е отразило върху съдържанието на административния акт“.

Този принцип обаче не е абсолютен сам по себе си (чл. 34, ал. 3 и ал. 4 от АПК), в хипотезата на нетърпящо отлагане на решаване на случая (тогава по изключение може и да не се осигури възможност на страните да изразят становище). Въпреки това, в акта трябва изрично да се мотивират причините за неприлагане на принципа **Duty to hear**.

Следвайки горната логика, изглежда че фактическата и правната аргументация също се превръщат в част от процеса по установяването на истината. Доводите (становищата) на страните могат да касаят и двата вида аргументация (най-често от смесен

характер, едновременно). Фактите обаче се установяват по реда и със средствата, установени в АПК. Доколкото общата препратка на чл. 144 от АПК посочва Гражданския процесуален кодекс (ГПК), то доказателствата и доказателствените средства, уредени в последния кодекс ще намират своето субсидиарно приложение в производствата по АПК.

Трябва да се има предвид, че юридическата “истинност” се различава от житейската или философска “истинност”, макар и понякога единият или другият феномен да призовават за следването на другият, както е в Решение № 47 от 16.01.1956 г. на ВС по гр.д.№ 7189/56 г., II г.о.: “Децата трябва да растат в една дружеска атмосфера, която техните родители трябва да създават, а не да бъдат насъсквани в омраза към другия родител. И когато децата пораснат и стъпят здраво на краката си, *те сами ще разберат истината и сами ще могат да я понесат без сътресения*”.

Из Решение № 111 от 7.01.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 7822/2007 г., I о., докладчик съдията Мирослав Мирчев: „Не е допуснато нарушение на принципа на истинност, установен с разпоредбата на чл. 7 АПК, тъй като административният съд е установил правнорелевантните факти въз основа на събраните доказателства”.

- **Равенство** – принцип с две измерения. Първото измерение е от процесуален характер, като се отнася към равните процесуални възможности на заинтересованите от изхода на административното производство лица. Второто измерение е по отношение на дискреционната власт на административния орган – еднакво третиране на сходни случаи (чл. 8) – материалноправен аспект.

Договорът от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан от държавните и правителствени ръководители на 27-те държави членки на 13 декември 2007 г. в Лисабон още в чл. 1 – Преамбюл добавя текста към Договора за Европейския съюз: „Вдъхновени от културното, религиозното и хуманистичното наследство на Европа, *от което са се развили универсалните ценности* на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, *равенството* и правовата държава”, в чл. 1а Общи разпоредби отново е подчертано, че „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, *равенството*, правовата държава...тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, ....и *равенството между жените и мъжете*”. В чл. 2, т. 3, изречение второ отново се набляга на „равенството между жените и мъжете”.

– *Процесуално измерение* - (Principle of equality; principe d'égalité (equal treatment) - ECHR, Strasbourg, Case of Crcmar and Others v. The Czech Republic, Application № 35376/97, Judgment, 3 March 2000, където между другото е отразено: „Принципът на equality of arms (букв. “равенство на въоръженията”), който е един от елементите на по-широката концепция за справедлив процес, изисква на всяка една страна да бъде предоставена разумна възможност да представи своите твърдения/възражения при условия, които не представляват съществено неблагоприятно положение в сравнение с другата страна”).

– *Материалноправно измерение* – последователно провеждан от всички европейски институции, както и от институциите по ЕКПЧ. Трябва да се има предвид обаче, че този принцип се конкурира с множество други принципи и понякога може да доведе до резултати, които са неочаквани. Пример: (от 1 януари 2007, при директния ефект на Достиженията на Общността, ECJ (Grand Chamber), Luxembourg, Case C-17/05, Judgment, 3 October 2006; (Social policy-Article 141 EC-Principle of equal pay for men and women-Length of service as a determinant of pay-Objective justification-Burden of proof) по делото на г-жа Б.Ф.Кадман, служителка в Здравната инспекция на Великобритания, която

твърди, че е налице дискриминация по отношение на заплащането, защото нейните колеги-мъже получавали по-високо възнаграждения. По време на делото тя твърди, че бременността, майчинството и домашните задължения не дават възможност да се натрупва достатъчен трудов стаж. Съдът приема, че не е налице дискриминация между половете във връзка с възнагражденията за труд.

Още в тази насока:

Из Решение № 5864 от 28.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 1221/2011 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: "... не е единственият бивш работник от дърводелския цех на ПК "Самуилова крепост", който е поискал да му бъде отпусната лична пенсия за осигурителен стаж и възраст при условията на § 4, ал. 1 ПЗР на КСО, като бъде зачетен от втора категория трудовият стаж, придобит от него в този цех. Справка в деловодната система на Върховния административен съд показва, че от същия характер са били и споровете, заявени с жалби от ... гр. Петрич (адм. дело № 907 от 2006 г. на Благоевградския окръжен съд) и от ..., също от гр. Петрич (адм. дело № 991 от 2009 г. на Административен съд - Благоевград). **Вероятно има и други, които не са пренесли спора в съда.** Всичките тези искания следва да бъдат разрешени по еднакъв начин, защото според принципа за равенство на страните в административното (в т. ч. и в пенсионното) производство сходните случаи се третират еднакво (чл. 8, ал. 2 АПК), а според принципа за служебното начало, административният орган събира всички необходими доказателства и осъществява процесуално съдействие на гражданите и юридическите лица за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса - предмет на производството (чл. 9, ал. 2 и 4 АПК).."

Принципът на равенство често се нарича (в процесуалното си измерение) и по този начин: **Principle of the Right of due process of Law (*les droits de la défense*)**. Най-общо, изискването за „надлежен процес“ се отнася към *спазването на формалните процедури*, предвидени в закона. На второ място обаче е задължението на администрацията *да мотивира* действието, акта, отказа си. На трето място идва задължението *да се даде възможност на субекта да подготви* защитата си (становището си, доводите си, да посочи и представи доказателства и други). Трите елемента от този принцип сами по себе си не са абсолютни (изключения – чл. 290, ал. 3 от АПК – неспазване на формалната процедура по ЗАНН; посоченият вече чл. 34, ал. 4 от АПК – недаване на възможност за становище), но в тяхната хомогенност формират един *абсолютен принцип, който касае равното третиране на всички субекти*.

В разпоредбата на чл. 8 от ДЕС, съобразно Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, е записано: „Във всички свои дейности Съюзът зачита принципа на равенство между гражданите, *които се ползват от еднакво внимание от страна на институциите, органите, службите и агенциите на съюза*. Всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към националното гражданство и не го заменя.“

Из Решение № 11111 от 30.08.2012 г. на ВАС по адм. д. № 5665/2011 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Конституцията е наложила принципа на равенство, за да гарантира равенството в ценностите. Конституционния съд е имал възможност да посочи, че Конституцията забранява "третирането на равното като неравно и обратното, при положение, че няма същностно оправдание за някакво отклонение" (решение № 1 от 27.01.2005 г. по конституционно дело № 8/2004 г.). В случая законодателят е третирал неравното като равно. Признал е правото на труд на всеки гражданин, в т. ч. и на родителя, който отглежда дете с увреждания, което се нуждае от непрекъснати грижи, без да отчете, че обективно този родител, въпреки липсата на правни пречки, не може да упражни това си право, защото трябва да пренебрегне родителския си дълг. Не става въпрос за противопоставяне на различни социални групи - родители, които отглеждат дете с увреждане и приемно семейство, не



става въпрос и за нарушение на въведения от държавата принцип на децентрализация на грижите, полагани за деца с увреждания. Напротив. Става въпрос именно за доразвитие на този принцип, за съчетаване на интересите на детето, родителя и държавата с цел задоволяване в максимална степен на интересите на детето при ефективна и ефикасна употреба на ресурса на държавата. Приемната грижа и процеса на нейната деинституционализация е субсидиарен, дотолкова, доколкото липсва (по обективна или субективна причина) родителската грижа. Тогава, когато родителската грижа е възможна и желана, и тя е в интерес на детето, държавата, за да изпълни конституционното си задължение да третира всички граждани еднакво е длъжна да осигури законово това равенство.“

- **Служебно начало** – обвързана компетентност, която може да не се прояви само в рамките на оперативната самостоятелност (свободна преценка). Тук е налице и изискването за служебно събиране на доказателства, дори при неналичието на подобно искане от заинтересованите лица.

Из Решение № 189 от 8.01.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 7700/2007 г., VI о., докладчик съдията Тодор Тодоров: „Задължение за административния орган, произтичащо от разпоредбата на ...и чл. 9, ал. 2 от АПК е да окаже съдействие на страните за окомплектоване на преписката с всички необходими доказателства, включително и чрез служебното им събиране. Неизпълнението на това негово задължение **съставлява нарушение на административнопроизводствените правила .. правилно са** ценени от първоинстанционния съд като отменително основание по чл. 146, т. 3 от АПК...”

В съдебната фаза на административния процес съдът следва да укаже на страните, че за някои обстоятелства те не сочат доказателства (чл. 9, ал. 3 от АПК).

Из Решение № 48 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д.№ 12598/2007 г., IV о., докладчик съдията Георги Георгиев: ”Задължението на съда, произтичащо от разпоредбата на чл. 171, ал. 4 и чл. 9, ал. 3 от АПК да указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за делото, не сочат доказателства **не включва и указанието**, че не се установяват тези обстоятелства от вече събраните по делото доказателства”.

Този принцип се различава от състезателното начало (равни възможности за упражняване на процесуални права), закрепен в чл. 4, ал. 2 от ГПК. Служебното начало действа по отношение на административния орган и съда дори и в задълженията им да осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса, предмет на производството.

Из Решение № 13396 от 28.12.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 12351/2007 г., IV о., докладчик съдията Георги Георгиев: ”Съдът в рамките на служебното начало указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства – чл. 6, ал. 3 от АПК (налице е грешка в цитирането на нормата, всъщност става въпрос за чл. 9, ал. 3 от АПК – бел.моя), **но няма правото да указва на страните** какви процесуални действия да извършват, за да защитят интереса си по делото, нито да им указва, че сочените доказателства не са достатъчни за обосноваване на претенцията, която дейност по преценка на доказателствата се извършва при постановяване на съдебния акт. ”

- **Алтернативно разрешаване на спорове** – (чл. 9, ал. 4 от АПК). Нормата на АПК изрично посочва една от тези форми – споразумението. По същността си то е вид договаряне. Легалната дефиниция относно спогодбата в българската правна система можем да намерим в Закона за задълженията и договорите: „*С договора за спогодба страните прекратяват един съществуващ спор или избягват един възможен спор, като си правят взаимни отстъпки*”.

Разпоредбата на чл. 20 от АПК урежда детайлно правилата относно споразумението в административния процес. То е предвидено в производството пред админист-

ративните органи, като е една правна възможност за страните. От така формулирания текст може да се направи извод, че административния орган не може да бъде страна по това споразумение. Но ал. 2 на същият текст изрично посочва, че споразумението може да бъде сключено между административния орган и страните или само между страните. Във втория случай административния орган одобрява писмено споразумението. Условие за валидност на споразумението е то да не противоречи на закона. От тук може да се направи изводът, че стига да не се нарушава императивна законова разпоредба, всяко едно споразумение е допустимо в административните производства. По този начин, и съобразно *Особеното мнение на съдията Тодор Тодоров, към Решение № 2 от 28.03.2002 г. на КС на РБ по конст. д.№ 2/2002 г.* може да се приеме, че споразумението е от вида на „актове...на административните органи”. Може да се приеме, че е възможно да бъде сключено всякакво споразумение, което да замести акта (дори в съдебната фаза), с едно единствено условие – *то да не противоречи на закона*. В този смисъл, то може да бъде по отношение на фактическата обстановка, по отношение на приложимата законова норма (при алтернативност), както и по отношение и на фактическата и на правната обстановка. Тук трябва да се отчита *Препоръка № R (2001) 9* на Комитета на министрите към страните-членки (Съвета на Европа) за алтернативите на съдебния спор между административните органи и частни лица, където са посочени главните предимства на алтернативните средства за разрешаване на административни спорове, а именно: по-прости и по-гъвкави процедури; по-бързо и по евтино разрешаване на спора; дружелюбно уреждане на проблемите; експертно разрешаване на спора; решаване на проблема според справедливи принципи, а не само според строги законови правила; по-големи възможности за преценка по целесъобразност. Затова се предлага, винаги, когато е уместно и възможно, административните спорове да се решават със средства, различни от използването на съдилища.

В Глава трета „Съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси”, чл. 65 от ДЕС, съобразно Договора от Лисабон, т. 2, б”ж” е предвидено Европейският парламент и Съветът да приемат мерки, които да осигурят „разработване на алтернативни методи за разрешаване на спорове”.

## ПРАВОМЕРНОСТ ≥ ЗАКОННОСТ ?!

- **Самостоятелност – чл. 10, ал. 1 от АПК** – административният орган действа сам и по-горестоящият орган може да из земе случая, само ако това е предвидено в закон. Този принцип е познат като **Principle of independence (independence)**. Решението по всеки случай трябва да се вземе от самия орган, без „външен натиск”, независимо от какъв характер е този натиск;

- **Безпристрастност – чл. 10, ал. 2 от АПК** – отвеждане на заинтересовано длъжностно лице и на длъжностно лице, за което има основателно съмнение в неговата безпристрастност.

(по-долу – *ECHR, Strasbourg, Case of Delcourt v. Belgium, Application № 2689/65, Judgment, 17 January 1970*). Този **Principle of impartiality (impartialité)** изисква органът да не може едновременно да решава случая и да черпи права от това решение. Това е доразвито в забраната да се взема страна по отношение на спорещи субекти (или такива, които имат противоречащи интереси по случая). Още по-нататък принципът достига до идеята, че не може едно и също лице да преценява един и същ случай в качеството си на орган от различни инстанции (при хипотеза на професионална или

служебна вертикална или хоризонтална мобилност/кариера). Най-накрая, принципът достига до „основателните съмнения в безпристрастност“, които сами по себе си би трябвало да водят до отстраняване/отвод на длъжностното лице.

- **Бързина и процесуална икономия** – принципи, закрепени в чл. 11 от АПК.

Принципът на *процесуална икономия* не трябва да се бърка с принципа на *икономичност*, макар и двата да са неразривно свързани. Процесуалната икономия изисква по-малко процесуални действия (най-вече избягване на повторенията), за бързина на процеса, но без да се увреждат процесуални права на който и да е участник в производството.

- **Достъпност, публичност и прозрачност** – административните органи са длъжни да осигурят откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство. Страните в производството осъществяват правото си на достъп по реда на АПК, а в останалите случаи – по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). По принцип, в производствата по АПК не се събират държавни такси и разноски, освен ако това изрично е предвидено в него или в друг закон; (*ECJ, Luxemburg. Opinion of Advocate General Stix-Hackl, 12 April 2005, Case 231/03, Consorzio Aziende Metano (Co.Na.Me. v. Comune di Cingia de' Botti; (Public procurement – Article 43 EC – Article 49 EC – Scope of the obligations under primary law)*, където е отразено:

„Всъщност, нещо повече – принципът на прозрачност е водещ принцип за извършване на цялостната процедура. Той също така обхваща, например, очевидността на решенията, взети от ...страни, и най-общо – обективен подход по време на цялата процедура.”

Доразвиване на този принцип е налице в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от Закона за електронното управление (ЗЕУ, обн., ДВ, бр.46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г.) изискване за разгласяване от страна на доставчика на електронни административни услуги на същите по разбираем и достъпен начин. В ал. 3 от същия текст е налице изискване за публично оповестяване на официалната интернет страница на този доставчик. В чл. 12, ал. 1 принципът на достъпност е продължен и до задължение на министъра на държавната администрация и административната реформа да поддържа единен портал за достъп до електронните административни услуги, а ал. 2 на същия член изисква достъпен за потребителите диалогов режим, включително за лица с увреждания.

Концепцията за електронно правителство намира най-сериозно измерение в нормата на чл. 30, ал. 1 от ЗЕУ, предвиждаща преобразуване на приети на хартиен носител заявления и актове в електронни. Това е началото на цялостната електронизация на заявления и актове, с които борави или които издава администрацията.

Това се постига и чрез изискването за **семантична оперативна съвместимост** на обмена на електронни документи между административните органи – чл. 45, ал. 1 от ЗЕУ. Законната дефиниция на този термин е дадена в §.1, т. 19 от разпоредби на ЗЕУ – ”елемент на оперативната съвместимост, означаващ способността за еднаква интерпретация на едни и същи данни от различни информационни системи”.

- **Последователност и предвидимост** – своевременно публично огласяване на критерии, вътрешни правила и установени практики при оперативната си самостоятелност по прилагане на закона; (*Principle of legitimate expectations (confiance légitime) – ECJ, Luxembourg, Joined Cases C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P and C-213/02 P; Judgment 28 June 2005:*

„...В правното становище следва да се поддържа, ...между другото, че са налице шест принципа на Общностното право, а именно: принципът на защита на легитимните очаква-

ния; принципът, че администрацията е обвързана със собствените си актове; принципът на отхвърляне на иска поради доказателства, несъотнесими с твърденията (*estoppel*); принципът на „честна администрация“; принципът *venire contra factum proprium*“ и правото на справедливо изслушване, и разбира се – правото на защита“ (бел. – всъщност са седем принципа).

*Оперативната самостоятелност (pouvoir discrétionnaire)* сама по себе си може да бъде разглеждана като това, което администрацията може да преценява във връзка с даден въпрос при вземане на решението. Тя е изградена на причинно-следствената връзка между фактите по случая и крайното решение. Основният въпрос е винаги един и същ – дали при определени факти администрацията трябва да вземе именно това решение, а не друго? Ако администрацията е обвързана с едно решение, тогава е налице *обвързана администрация (competence liée)*. Ако е налице свобода на избор на решения, тогава е налице *оперативна самостоятелност*.

Трябва обаче да се уточни, че тези два подхода не винаги са раздалечени. Обикновено те съществуват заедно в един и същ случай. Част от решението е изградено върху обвързаната компетентност, а другата част – върху дискрецията. При преценката относно оперативната самостоятелност обикновено административният и съдебният контрол биха акцентирали на баланса между преимуществата и неблагоприятните резултати от взетото решение. По същността си този контрол е насочен към *принципа на пропорционалността*, но в друг негов аспект – крайните резултати от взетото решение.

Този принцип има и друго измерение – **Правна защита за поведение/акт на добра воля (Legal Protection for bona fide behavior (act))**. Ако субектът е действал въз основа на погрешен акт, указание, съобщение на администрацията, той не трябва да бъде санкциониран за това, тъй като *той се е доверил на администрацията*. В АПК норми, които засягат това измерение са – чл. 140, ал. 2 (посочена е необжалваемост и това удължава срока за обжалване). Този принцип е много добре развит в норма на специален закон, касаещ административни актове – Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. В чл. 17, ал. 3 на ДОПК е предвидено, че когато задължено лице действа по писмени указания на министъра на финансите, *орган по приходите или публичен изпълнител*, които в последствие се окажат незаконосъобразни, начислените лихви в следствие на действията съобразно дадените указания *не се дължат*, а определената от закона *санкция не се налага*.

Из Тълкувателно решение № 2 от 25.06.2012 г. на ВАС по т. д. № 2/2011 г., ОСГК, докладчик съдията Йордан Константинов: „Независимо че ЗДСл не поставя изискване за извършване на подбор при съкращаване на държавни служители, със заповед № зам - 613 от 12.11.2009 г. на директора на агенцията, във връзка със структурни промени на митническата администрация, е утвърдена "Процедура за съкращаване на персонала на Агенция "Митници", като в част трета са предвидени правила за съкращаване на длъжности, заети по служебно правоотношение. Тези правила са сведени публично до служителите на Агенция "Митници", техните профсъюзни организации и обществеността. ...Пренебрегването на правилата опорочава постановената в нарушение на същите заповед, тъй като тези правила са гаранция за спазване на принципите на равенство, публичност и прозрачност, безпристрастност, последователност и предвидимост в административния процес. Постановеният при игнориране на процедурните изисквания административен акт е издаден в нарушение на чл. 8, ал. 2, чл. 12 и чл. 13 от АПК. Същият е в противоречие и с целта на закона - след съкращение на работа да останат служителите с по-висока квалификация и професионални умения, което ще позволи възложената работа да се изпълнява с по-малко служители.“

- **Комуникация в административното производство** – (чл. 14) – българският е административния език по смисъла на АПК. Устен и писмен превод на лица, които не владеят български език, както и на документи на чужд език. По отношение на лица с увреждания (глухонеме, глухи, неми или слепи) се назначава тълковник – чл. 14, ал. 5. Тук действа принципът на националния език, който е присъщ на всички съвременни национални държави. Принципът на “разбираемия език”, касае правото на защита.

По-горе споменатото изискване на ЗЕУ (чл. 12, ал. 2) достъпен за потребителите диалогов режим, включително за лица с увреждания. В същият закон, разпоредбата на чл. 13, ал. 3, г.4 задължава доставчикът на електронна административна услуги предварително да уведоми получателя на услугата по ясен, разбираем и недвусмислен начин относно **езиците, чрез които услугата може да бъде ползвана.**

Изрично трябва да се подчертае, че са налице **принципи, които не са изрично закрепени в АПК**, но те действат с пълна сила в българския административен процес. Няколко от тях са особено важни и трябва да се имат предвид от администрацията.

- **Принципът на предпазливост (cautiousness; discretion; prudence)** – (не е формулиран в нормативен акт) – изисква точно и обективно изпълнение на служебните задължения, в определените за това срокове. Принципът се изразява в „изтегляне на сроковете напред във времето”, така че да не се получи пропускането им. Също така се изисква работа в екип и взаимозаменяемост. А също и внимателна преценка да не се увредят права, свободи и законни интереси в по-голям обем, отколкото разрешава правната норма. Този принцип касае принципите на законността, дължимата грижа, пропорционалността, равното третиране, добрата администрация, отговорността на администрацията и други.

- **Принцип на правната сигурност (Principle of Legal Security; le principe de confiance/le principe de la croyance légitime)** – съдържа в себе си елементи от принципите на законност, публичност, прозрачност, предвидимост и т. н. Според този принцип „Правото” трябва да бъде „предвидимо и достъпно за всеки”. Гражданите трябва да могат да предвидят правните последици от техните актове или действия. Затова нормативните актове трябва да бъдат публикувани (КРБ; ЗНА; АПК; З”ДВ” и други). Затова и актовете на администрацията *по принцип* не трябва да имат обратно действие. Пак по принцип, това ретроактивно действие на администрацията би трябвало да се отнася само към изпълнение на влезли в сила съдебни актове. За съжаление, във връзка с ретроактивността този принцип не е последователно защитаван в българския административен процес.

Българската администрация трябва да спазва при извършване на своята дейност и водещите **принципи на Европейското (Общностното) право (приложимо в Република България от 01.01.2007 г.)**.

- **Принцип на Приоритет (Примат) на Общностното право (Principle of Priority)**. Този принцип не е закрепен в националните правни системи. Той сам по себе си произтича *от самото* Общностно право (т. е. – от самосебе си). За пръв принципът е детайлно формулиран в *Case 26-62; Judgment of the Court of 5 February 1963; NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, където е отразено:

“Изводът, който може да се извлече ...е, че Общностното право учредява (и представлява – бел.моя) *нов правен ред* от Международното право, ползата от който е, че държавите са ограничили техните суверенни права, ...в определени области, и предметът на който обх-

ваша не само държавите членки, но също и техните граждани (поданици – бел.моя). Независимо от законодателството на държавите членки, Общностното право именно поради това налага задължения на правните субекти, но също се очаква и да дава опора (основание) на техните права, превръщайки се в част от техното правно наследство. Тези права нарастват не само там, където са изрично са предоставени от Договора (има се предвид ДЕИО - бел.моя), но също и на основание на задълженията, които Договорът налага по ясно дефиниран начин на правните субекти, а също и на държавите членки и на институциите на Общността...Разпоредбата на чл. 12 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност произвежда *директен ефект* и *създава* индивидуални права, които националните съдилища трябва да защитават. ..”

*Нужно е отново да се акцентира*, че Общностното право не е международно право (а нов правен ред, различен от това право), а също не е национално право. То е нов, различен правен феномен. Също трябва да се има предвид, че съобразно чл. 46 А от ДЕС, по силата на Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност: „Съюзът има юридическа правосубектност.” За пръв път се дава възможност и за „излизане” от Съюза – чл. 49 А, Договор от Лисабон: т. 1, „Всяка държава-членка може да реши, в съответствие конституционни изисквания, да се оттегли от Съюза”.

*Case 6/64; Judgment of the Court of 15 July 1964; Flaminio Costa v E.N.E.L.* В това фундаментално решение са налице множество моменти, но за целите на настоящето ще се спрем на някои от тях, както следва:

„За разлика от обикновените международни договори, Договорът за създаване на Европейската икономическа общност е създал *негова собствена правна система*, която, с влизането в сила на Договора, става неразделна част от правните системи на държавите членки и която *техните съдилища са задължени да прилагат*.

Със създаването на Общност с неограничена продължителност, която притежава собствени институции, собствена персонификация, собствена правоспособност (компетентност) и компетентност за собствено представителство в международен план, и по-специално, реални правомощия, произтичащи от ограничаването на суверенитета или от прехвърлянето на правомощия от държавите на Общността, държавите членки са лимитирали техните суверенни права и поради това създадоха *правен корпус*, който обвързва и гражданите (поданиците – бел.моя), и държавите членки.

Интегрирането в правните системи на държавите членки на разпоредби, които произтичат от Общността, и на още по-общите принципи и дух на Договора, прави невъзможно за държавите, като естествен резултат, да не се съгласят на приоритет към единни и последващи мерки във връзка с правната система, която е възприета от тях на базата на реципрочността (взаимността), и затова тези мерки не могат да бъдат несъответстващи с правната система. Правото, произтичащо от Договора, *независим източник на правото*, не може, именно поради специалната си и самобитна природа, да бъде надхвърлено от местните (националните) правни норми...

...Разпоредбата на чл. 53 създава Общностно правило, което дава възможност за създаване на индивидуални права, които националните съдилища са длъжни да защитават. Правилото забранява каквито и да са нови мерки, които целят създаването по отношение на правни субекти от други държави членки на по-тежки правила, от тези, предвидени по отношение на правен субект от страната на установяване, каквато и да е правната система по отношение на предприятията.”

Принципът на Върховенството на Общностното право се съотнася към *цялото* Общностно право, което включва: *Първичното право* (договорите); *Вторичното* право (регламенти, директиви, решения, препоръки) и *неписаното Общностно право* (общи принципи). Нещо повече, този принцип има обратен действие, което значи че действа и по отношение на завареното национално законодателство на държавите членки, как-

то и за в бъдеще, във връзка с по-ново законодателство. При случай на конфликт между правило на Общностното право и правило на националното право, националното правило не следва да се прилага. Тук се проявяват *прекия (директен) и непрекия (индиректен) ефект (Direct and Indirect Effect)* на Общностното право.

Общностното право има *директен ефект*, когато неговите разпоредби засягат права на правните субекти и могат да се приложат директно пред националните власти. И администрацията, и съдилищата в такъв случай са длъжни да приложат нормата на Общностното право. Критерият за приложение на норма при действието на директния ефект е тази норма да е несвързана с условие и да е достатъчно прецизна. Затова, най-важните права и свободи, предвидени в Договорите, както и разпоредбите на *регламентите и решенията* като цяло, имат директен ефект. *Трябва да се обърне особено внимание на това, че разпоредбите на директивите имат директен ефект когато те не са обвързани с условия и са достатъчно прецизни, след изтичане на срока, в който транспонирането на директивата в националното законодателство е трябвало да бъде извършено. Преди изтичането на срока за транспониране, директивата няма директен ефект. Директният ефект се проявява първо като *вертикална връзка* между правния субект и администрацията. Първият може да се позове на права, дадени му от Общностното право, в спора си с публичните власти.*

Регламентите и някои разпоредби на Договорите също могат да създадат задължения на правните субекти по отношение на администрацията (*реверсивен вертикален директен ефект*) или по отношение на други правни субекти (*хоризонтален директен ефект*). При тези проявления на директния ефект са налице две прости правила: Първо, администрацията не може да се основе на директива срещу правния субект по случая. Това е така, защото директивата следва да бъде транспонирана. Без значение е дали тя все още не е транспонирана, или това е станало по неправилен, некоректен начин. Това се нарича *забрана за реверсивен вертикален директен ефект*. Второ, правните субекти не могат да се позоват на директива по отношение на други правни субекти. Основанията за това са същите. Забраната се нарича *забрана за хоризонтален директен ефект*.

Из **Тълкувателно решение № 2 от 22.03.2011 г.** на ВАС по по тълк. д. № 6/2010 г., докладчик съдията Соня Янкулова: „При констатиране на това противоречие между европейското и националното право националният съдия е длъжен, в рамките на своята компетентност, "да приложи общностното право в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение евентуалните разпоредби от вътрешното право, които му противоречат, без оглед на това дали те предхождат или следват общностната правна норма" ..., както и "без да е необходимо да изиска или да изчаква отмяната на такава разпоредба по законодателен или друг конституционен ред".

Индиректният ефект се нарича и *принцип на логичното тълкуване (Principle of consistent interpretation)*. Този инструмент обикновено е приложим към разпоредбите на директивите. Съобразно него, администрациите и съдилищата на държавите членки са *длъжни да тълкуват тяхното национално право*, доколкото е възможно, в светлината на изказа и целта на директивата, за да се постигне резултата, преследван от тази директива. Точно в този смисъл е *Case 14/83; Judgment of the Court of 10 April 1984; Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*. Този правен инструмент може да се прилага и към разпоредби, които нямат директен ефект, а също и може да се използва и в спорове между правни субекти. Тук не действа забраната за хоризонтален ефект. Но и тук са налице правила за приложение. Първо, както при дирек-

тния ефект, администрацията не може да се позове на индиректния ефект, когато директивата не е правилно транспонирана. Второ, задължението да се тълкува националната разпоредба в съгласие с директивата не може да доведе до приложение *contra legem* националната правна норма. Следователно, ако изказът на националната правна норма показва явни различия с разпоредбата на директивата, това разминаване не може да бъде заменено с *принципа на логичното тълкуване*. Като потвърждение на този принцип е и нормата на чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове със следния текст: „Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламента”. *Case C-119/05 ECJ: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 July 2007* “Общностното право преклудира (прави невъзможно) приложението на норми от националното право, какъвто е член 2909 от италианския *Codice Civile...*, който се стреми да наложи принципа на *res judicata* ... при получаване на държавна помощ, отпусната в нарушение на Общностното право, което е било установено несъвместимо с Общия пазар с решение на Комисията на Европейските общности, което е станало окончателно”.

- **Принцип на единното тълкуване на Общностното право.** Този принцип изисква от националните юрисдикции да прилагат разпоредбите на Общностното право при аналогични случаи, когато има произнасяне по преюдициално запитване от страна на Съда на Европейските общности в Люксембург.

Из Решение № 4291 от 01.04.2009 г. на ВАС по адм.д.№ 300/2009 г., 5-членен състав, докладчик председателят Венета Марковска: „Принципът на единно тълкуване на Общностното право налага на националните юрисдикции и власти на държавите-членки на Общността да прилагат постановените решения по преюдициални запитвания при аналогични случаи. Постановеното от Съда на Европейските общности тълкуване се инкорпорира в тълкуваната разпоредба. Да прилага Общностното право, за националния съд означава да прилага правото на Общността, така както е тълкувано от Съда на Европейските общности. Поради това посоченото по-горе тълкуване е задължително и следва да се вземе предвид от административния орган при решаването на настоящия казус.”

## ПРАВОМЕРНОСТ ≥ ЗАКОННОСТ !

- **Принцип на лоялното сътрудничество (Principle of Loyal Cooperation).** Това е предвидено в чл. 10 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), където се изисква от държавите членки да предприемат подходящите мерки, били те общи или частични, за да се осигури изпълнението на задълженията им, произтичащи от Договора, или породени от действия, предприети от институциите на Общността. Те трябва да улесняват постигането на целите на Общността. Те трябва да се въздържат от каквито и да е мерки, които могат да поставят под опасност постигането на целите на Договора. Най-прякото проявление на този принцип е задължението на държавите членки да осигурят ефективно и съразмерно изпълнение на Общностното право на тяхна територия, за да не се получи неравнопоставеност между правни субекти с различно местопребиваване или местоседалище.

- **Принцип на субсидиарността (Principle of Subsidiarity),** отразен в чл. 5, ал. 2 на ДЕО. В него е предвидено, че в областите, които не са в изключителна нейна компетентност, Общността може да предприема действия в съгласие с принципа на субсидиарността, само ако и доколкото тези цели на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчен обем от държавите членки и ако по този начин въз основа на



мащаба или ефекта на предложените мерки, ще бъдат по-добре постигнати от Общността.

- **Принцип на еквивалентността/не-дискриминация (Principle of equivalence/non-discrimination)** – изисква процесуалните правила, които предпазват правата на Общността да не бъдат по-малко ефективни от тези, които предпазват правата по националното законодателство. С други думи, жалби, сигнали, петиции, предложения, молби по отношение са права, задължения и отговорности, произтичащи от Общността трябва да бъдат третирани по равен начин с подобни, които се основават на националното законодателство.

- **Принцип на ефективността (Principle of effectiveness)** – съобразно този принцип, правилата, определящи процедурите, при които правата, произтичащи от Общностното право трябва да не предвиждат от фактическа страна невъзможност за реализация или пък прекалени трудности за упражняването им. Когато процедурата е несъвместима с този принцип, тя трябва да бъде приведена в съответствие с него. Затова, *основните принципи на всяка национална правна система* (например – правото на защита; принципът на правната сигурност; и др.) трябва да бъдат вземани предвид във всеки един случай. Разпоредби на вътрешното законодателство, които ограничават жалба (молба, сигнал) във връзка с Общностното право, следва да се разглеждат като *противоречащи на изискването за ефективност, когато тези разпоредби не могат да бъдат аргументирани с основни правни принципи.*

## **Втора тема**

# **СТРАНИ И ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС**

---

### **Първа подтема. СТРАНИ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС**

Обхватът на понятието “страни” е ограничен до изброяването на административния орган, прокурорът, гражданин или организация. Тези правни субекти биха могли да бъдат страни в административния процес, но при определени условия. Тези условия не касаят административния орган или прокурора, а се отнасят до гражданите или организациите. Трябва да е налице действително или потенциално засягане на права, свободи или законни интереси, или с административния акт или съдебното решение да се поражда права или задължения – чл. 15, ал. 1. При предложенията и сигналите не се изисква наличие на процесуалната предпоставка за допустимост на производствата, а именно – съществуването на личен и пряк правен интерес. Законодателят е счел, че предложенията и сигналите в своята функция на граждански контрол върху администрацията винаги съдържат в себе си абстрактния правен интерес за ре-

лизиране на публичния интерес, чрез спазване на законността и повишаване ефективността в работата на администрацията.

Из Решение № 11684 от 11.10.2010 г. на ВАС по адм.д.№ 6452/2010 г., II о., докладчик председателя Ангел Калинов: „За да постанови решението си съдът е приел, че между жалбоподателя - ... и органа издал оспорения административен акт - ..., **са възникнали и съществуват по повод на същия акт отношения на власт и подчинение, при наличието на които, жалбата ... се явява, такава, подадена от същия в качеството му на орган на власт срещу административен акт издаден от друг орган, което е недопустимо**...Съгласно чл. 15, ал. 1 АПК страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения. От друга страна съгласно чл. 147, ал. 1 АПК право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. **Недопустимо е**, както правилно е приел административният съд, **административни спорове да се решават между органи на власт**, каквито са издателя на акта и жалбоподателя пред началника на РДНСК .... Правилно съдът е отменил незаконосъобразната заповед на последния, поради което решението следва да се остави в сила.”

## Прокурор

Основната роля на прокурора, изразена чрез заключение, е следене за спазването на законността в административния процес.

Из Решение № 12766 от 25.11.2008 г. на ВАС по адм. д. № 6511/2008 г., II о., докладчик председателят Веселина Тенева: „Протестът на прокурора от окръжна прокуратура ... вх. № АГУ-7-1102 от 14.11.2007 г. срещу мълчаливият отказ на директора на РДНСК да отмени разрешението за строеж № 215 от 31.10.2007 г. е неоснователен и следва да се отхвърли. Жалбоподателката е засегната от административния акт и го оспорва, като тя преследва свои лични интереси и чрез жалбата си ги защитава. Прокурорът в това му качество не може да бъде засегнат от административния акт. Той придобива качеството на страна при осъществяването на обективни критерии - засегнати важни държавни или обществени интереси. Изложените в протеста до началника на РДНСК доводи за незаконосъобразност на разрешението за строеж и искането за отмяна на последното като незаконосъобразно, са напълно идентични с искането в жалбата на Х, поради което и двете правоотношения са с един и същ предмет. При тези данни, налага се извода, че протестът е насочен към защитата на частните интереси на Х, а не на обществени, изразяващи се в засягане интересите на големи групи от хора или на обществото като цяло - изискване на чл. 16 от АПК, което в случая не е налице.”

## Втора подтема. ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

При колективните административни органи представителството се извършва от председателите или от овластени от тях други членове на органа.

При едноличните административни органи се действа лично или от овластени заместници.

Поради огромните проблеми в практиката на администрацията се наложи Върховният административен съд да постанови *Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по дело № ТР-4/2002, ОС на съдиите на ВАС*. Макар и по стара нормативна уредба, това тълкувателно решение следва да се прилага и най-вероятно ще бъде поддържано и за в бъдеще в неговите принципни постановки. Накратко, в мотивите на тълкувател-

ното решение е отразено, че компетентността на всеки административен орган е нормативно определена. В някои случаи е предвидено по нормативен ред компетентният орган да делегира на подчинени нему органи упражняването на предоставените му правомощия. След това ВАС посочва, че в практиката правилно е било прието, че дори когато законът споменава за упълномощаване, всъщност става въпрос за оправомощаване и делегиране на права. Акцентираща се на следното:

Делегирането е временно, за определен случай или за период от време, предоставяне на част от правомощията. Продиктувано е от фактическа невъзможност (голям териториален обхват на действие и т. н). Заместване – с писмена заповед титуляра посочва свой заместник, който упражнява правомощията на титуляра в пълен обем. Синонимната форма на заместването е “предоставяне за упражняване”. В тълкувателното решение са дадени достатъчно отговори във връзка с правни институти, важни за административната практика.

Гражданите и организациите се представляват по пълномощие и по закон по реда на ГПК. Пред административните органи за пълномощното се изисква *писмена форма с нотариална заверка на подписа*, когато пълномощникът е друг гражданин или организация. По този начин, от представителите по пълномощие по чл. 20 от ГПК категорично се изисква пълномощие, ако по статут са граждани или организации. По б.”а” от същия текст адвокатите попадат в професионална категория, и за тяхното пълномощно очевидно не се изисква нотариална заверка на подписа. Но за разлика от чл. 21 и 22 от ГПК, където е видна само писмената форма на пълномощното, но не се изисква нотариална заверка на подписа, чл. 18, ал. 2 от АПК достига до тази по-строга форма на действителност на пълномощното.

Из Решение № 6883 от 17.05.2011 г. на ВАС по адм.д.№ 10489/2010 г., VII о., докладчик съдията Даниела Мавродиева: „Неоснователен е и довода за допуснато съществено нарушение на процесуалните правила от страна на Комисията, изразяващо се в допускане до участие в производството на лице, без надлежно упълномощаване от страна на "...ЕООД. Пълномощното, представено в административното производство, с което управителят на "...ЕООД е упълномощил ... да я представлява дружеството пред всички държавни и административни органи е нотариално заверено и е в съответствие с разпоредбата на чл. 18, ал. 2 от АПК. Независимо от това, дори да приемем, че е налице твърдяното нарушение, жалбоподателят не може да се позовава на допуснато нарушение на чужди права.”

## **Трета тема**

# **ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНИ ОРГАНИ**

---

## **Първа подтема. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ**

Относно споровете за компетентност действа общия принцип за решаването им от „общия им по-горен административен орган”. При липса на такъв, спорът се решава от с определение от съответния административен съд, а при органи от различни адми-

нистративни райони – от Административния съд-град София. Актовете за произнасяне по спорове за компетентност не подлежат на обжалване.

Разпоредбите на чл. 20 урежда правилата относно споразумението в административното производство, В производство пред административните органи страните могат да сключат споразумение, ако то не противоречи на закона. Споразумението може да бъде сключено между административния орган и страните в производството или само между страните в производството. В последния случай административният орган одобрява писмено споразумението. То може да бъде сключено до влизането в сила или до оспорването на административния акт пред съд. Със сключването, съответно с одобряването на споразумението административният акт се обезсилва. Споразумението се сключва в писмена форма и съдържа: обозначаване на органа, пред който е сключено, дата на сключване, страни, предмет и съдържание на споразумението, бележка за изчитането и приемането му и подписи на страните, както и име и подпис на длъжностното лице. Ако споразумението засяга въпроси, чието разрешаване изисква мнението или съгласието на друг орган, то се сключва, след като това мнение или съгласие бъде дадено. Ако с него се засягат права или законни интереси на лице, което не е участвало в сключването му, споразумението не произвежда действие, докато не бъде одобрено от него писмено. Писменото одобрение става неразделна част от споразумението. Категорично трябва да се отбележи, че споразумението замества административния акт.

## *Втора подтема.* **ИНДИВИДУАЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

- **Определение** – Разпоредбата на чл. 21 дефинира индивидуалния административен акт като волеизявление (изрично/изявено с действие или с бездействие) на административен орган (или друг овластен от закон орган или организация), с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

Пример за изключения: Законът за защита срещу домашното насилие предвижда акт, който по своите характеристики е именно ИАА, но поради това, че се издава от орган на съдебната власт, следва процедурите на ГПК, а не на АПК. Този индивидуален административен *съдебен* акт е посочен в чл. 15, ал. 2 от ЗЗСДН и се нарича “заповед за защита”.

Към индивидуалния административен акт (ИАА) се приравняват и:

– волеизявлението, с което се декларират или констатират вече съществуващи права и задължения;

Из Определение № 482 от 16.01.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 12354/2006 г., VI о., докладчик съдията Александър Еленков: „Според чл. 405а, ал. 1 и ал. 2 КТ Инспекцията по труда има право да обявява с постановление съществуването на трудово правоотношение, когато установи, че работна сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2 от същия кодекс и дава предписание на работодателя да предложи на работника или служителя сключване на трудов договор. И постановлението, и предписанието представляват индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Постановлението по чл. 405а, ал. 1 КТ е административен акт от категорията на т. нар. декларативни (или установителни) административни актове, с които се констатират вече възникнали (т. е. съществуващи) права и задължения, респ. правни отношения - чл. 21, ал. 2 АПК, и едновременно с това изпълнява и функцията на принудителна административ-

на мярка, но само по отношение на работодателя, която има за цел да поправи извършеното от него нарушение на трудовото законодателство. Щом като постановлението по чл. 405а, ал. 1 КТ е индивидуален административен акт, според дефиницията на чл. 21, ал. 2 от АПК, то и отказът да бъде издадено такова постановление ще бъде приравнен административен акт – арг. чл. 21, ал. 1 in fine АПК. ”

- волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения;
- отказът да се издаде горния документ;
- отказът на административния орган да извърши или да се въздържа от извършване от определено действие.

Из Решение № 6254 от 19.06.2006 г. на ВАС по адм.д.№ 3597/2007 г., V о., докладчик съдията Ваня Анчева: „Оспореното решение е индивидуален административен акт по дефиницията на чл. 21, ал. 1 от АПК – едностранно властническо волеизявление на административен орган за преустановяване действието на издаден разрешителен административен акт – Разрешително за водоползване на минерална вода № ...С този нов акт се погасява учреденото вече субективно право на дружеството-жалбоподател за извършване на дейността „водоползване на минерална вода с други цели” ...Следователно , атакуваното решение съдържа едновременно черти на преустановителна административна мярка и на индивидуален административен акт със забраняващ характер. Прякото действие на акта е насочено към прекратяване на правните последици на разрешителния административен акт, т. е. – с издаването му се прекратява действието на първия акт и за адресата отново започва да действа общия забранителен режим поради погасяване действието на учреденото му преди това от администрацията „право на изключение”. Ето защо двата акта са с реципрочно значение и действие”.

От горното следва, че основният елемент на ИАА е *волеизявлението* на административния орган. Приравняването на част от отказите към ИАА възприема волеизявлението като негативно, макар и да липсва форма. Това може да се изведе от чл. 21, ал. 5 на АПК, където бездействието се възприемат не като волеизявление, а като пропуск да се извърши определен елемент от административния процес.

Из Определение № 257 от 9.01.2012 г. на ВАС по адм. д. № 15167/2011 г., VII о., докладчик съдията Таня Вачева: „Съдът правилно е установил фактите по делото и е направил съответни на закона изводи относно правната природа на оспореното писмо. Както се установява от съдържанието на последното, то е резултат от водена между страните кореспонденция и не притежава белезите на индивидуален административен акт, тъй като не представлява изрично властническо волеизявление на административен орган в рамките на нормативно определената му компетентност, с което да се засягат непосредствено права и законни интереси на отделни граждани и организации.

Законосъобразен е изводът на административния съд, че не е налице индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК и липсва годен за съдебно обжалване административен акт, който да бъде предмет на съдебен контрол за законосъобразност по критериите на чл. 146 от АПК.“

- **Неприложимост на производството** – на основанията на чл. 22 АПК.

Из Решение № 4253 от 10.04.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 8392/2007 г., II о., докладчик съдията Галина Солагова (Делото „Двореца - Балчик”): ”Неоснователно е възражението за неприложимост на изискването по чл. 59 АПК по отношение на актовете на Министерски съвет. Независимо от регламентираното с разпоредбата на чл. 22, ал. 2 АПК изключение, касаещо **неприложимост на производството** по раздел I, глава V, дял II от АПК, изискванията на чл. 57-64 АПК **важат за актовете на Министерски съвет**, тъй като не касаят производството, **а формата**, съдържанието, поправка на очевидна фактическа грешка и т. н., които действия и изисквания са извън обхвата на „процедурата”, по вложения в ал. 1, чл. 22 АПК смисъл ”.

- **Обща компетентност** – „неконкретизираната компетентност“ е принципно и категорично уредена в чл. 23 от АПК.

Из Решение № 3190 от 27.03.2006 г. на ВАС по адм. д. № 5829/2005 г., IV о., докладчик съдията Диана Гърбатова: „В правната доктрина „компетентността“ се дефинира като кръг от задачи, възложени на отделни органи по осъществяването на определени държавни функции, като израз на специализацията и конкретизацията на тези функции. Съдът приема, че под „компетентност“ следва да се разбира и целият комплекс от права, задължения и отговорности, които носи съответният административен орган при изпълнение на предоставените му с нормативен акт или от друг орган правомощия“.

- **Инициатива за започване на производството (чл. 24 от АПК):**

- компетентния орган;
- гражданин или организация (очевидно се имат предвид и физически лица с административноправен статус, различен от гражданския; както и организационни общности, които не са ЮЛ, примерно – неперсонифицираните дружества);
- прокурора – само в предвидени от закона случаи;
- омбудсмана – нов инициатор на производството по издаване на ИАА. Той обаче също може да го прави само в случаи, които са *numerus clausus* в закона (има се предвид всеки общ или специален закон);
- горестоящия орган – само в предвидени от закон случаи;
- друг държавен орган – може да е от системата на която и да е от трите власти, и дори и вън от тях, но това трябва да е предвидено в закон. Тук хипотезата на ал. 2 дава насока за най-честите практически приложения в подобни случаи.

- **Дата на започване**

Това е датата на постъпване на искането в компетентния административен орган. Естествено е, че за тази дата трябва да се приема постъпването в *деловодството* на този орган.

Нормата на ал. 2 на чл. 25 АПК обаче дава изключение – ако органът е бил задължен да извърши нещо, то датата за него тече от момента на възникване на задължението. Второто изключение е първото процесуално действие от страна на административния орган по случая. И трите алинеи на чл. 25 от АПК имат дисциплиниращ за администрацията характер, изисквайки от нея не само поддържането на добра деловодна система, но и следенето за възникнали от нормативен акт документи и развитието на случаи, по които вече са налице процесуални действия.

- **Задължение за уведомяване**

Това е императивно задължение, макар и кодексът да предвижда множество форми на защита на заинтересовани граждани и организации, които не са били уведомени. Но за административния орган задължението е абсолютно, макар и думата “известните” в чл. 26, ал. 1 да дава възможност за не много отговорна административна практика. Органът е длъжен служебно да издири тези лица. Постигане на кодексът е, че приема различни възможни форми за уведомяване, включително устно или чрез Интернет. С оглед на формата на доказване, обаче, всички действия по уведомяването следва да се намират в досието на хартиен носител.

Из Решение № 1655 от 2.02.2012 г. на ВАС по адм. д. № 3731/2011 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Наред с горното следва да се посочи, че разпоредбата на чл. 26, ал. 1 АПК безспорно е процесуална норма, която създава правила за поведение, които подпомагат, улесняват правоприлагането в административното производство, в т. ч. и спазването на правата на страната, както приел и съда. По принцип нейното нарушаване би могло да до-

веде до постановяването на акт с друго съдържание. Но това не е абсолютно задължително винаги, тъй като тя не е норма, чието нарушение поначало води до материална незаконосъобразност на постановения акт. Понеже предназначението на разпоредбата на чл. 26, ал. 1 АПК е да улесни правилното прилагане на материалноправната норма, то нарушението й ще бъде правно релевантно тогава, когато е довело до неправилно прилагане на тази норма, в това число разбира се и на нормите - принципи. Следователно, за да се отговори на основния по делото въпрос - има ли и съществено ли е в конкретния случай нарушението на чл. 26, ал. 1 АПК, за да е основание за отмяна на акта, следва да се прецени задължен ли е бил органа и ако да, да се установи степента, в която нарушението се е отразило на правилността на оспорения акт. “

- **Допустимост на искането и страни в административното производство**

Всеки участник се конституира като страна с процесуално действие (искане за започване или встъпване в производството, получаване на уведомление) – чл. 27 АПК. Първичното процесуално действие е на инициатора на производството, като той предразполага другите участници в него. Твърдяната в искането материалноправна легитимация определя и бъдещата процесуалноправна надлежност.

Налице са абсолютни процесуални пречки за допустимостта на искането и за участието на страните, изредени изрично в чл. 27, ал. 2 от АПК и те са:

- наличие на влязъл в сила административен акт (АА);

Из Решение № 4478 от 7.05.2007 г. на ВАС по адм.д. № 9645/2006 г., I о., докладчик съдията Анна Димитрова: “Влезлият в сила административен акт гарантира на адресата си окончателно и непререшима осъществимост на разрешените с него материалноправен проблем, така, както е установено в акта”.

- наличие на висяща производство по същия предмет;

- липса на предварително решение на друг орган, ако това е изискуемо;

Из Определение № 570 от 18.01.2007 г. на ВАС по адм. д.№ 288/2007 г., V о., докладчик съдията Ваня Анчева: „Когато административен акт се издава въз основа на друг административен акт, правните последици от първия са елемент от фактическия състав на втория. Поради това административният орган винаги е длъжен да прецени дали те са настъпили – чл. 27, ал. 2 от АПК, а преценката му подлежи на контрол за законосъобразност на общо основание. ”

- липса на дееспособност или правоспособност на участник в процеса;

- липса на правен интерес от производството;

- липса на други специални изисквания по закон.

Из Решение № 138 от 7.01.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 7690/2007 г., VI о., докладчик съдията Тодор Тодоров: “...е отказал ..., посочил е, че е пропуснат едномесечния срок по...В случая всички материалноправни основания за реализиране на правото са налице. Просрочено е с един ден подаването на молбата декларация, **което обаче е процесуална пречка за образуване на административното производство.** Това предполага прекратяването му, **а не произнасяне по същество на заявеното право.** Обратното би означавало отнемане на възможността на страната да сочи доказателства за пропуската, когато е обусловен от независещи от нея причини, както и да предприеме действия по санирането му. Като е **постановил отказ** по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК административният орган **имплицитно е възстановил пропуснатия срок, а след това незаконосъобразно е мотивирал своя акт с вече приетата за отсъстваща процесуална пречка.**”

- **Съдействие и информация от административните органи – чл. 28 АПК**

Нормата има отношение към демократизирането на администрацията и към нейната “клиентска ориентация”. За дисциплинирането на администрацията е предвидена административна наказателна отговорност за неспазване не горните изисквания.

- **Форма на искането за откриване на производството**

Предвидени са две основни форми – писмена и устна. Но администрацията е длъжна да трансформира устната форма в писмена (чл. 29, ал. 3 и 5), за да се постави началото на писмен документ, с оглед формата на доказване. Предвидени са и други нови и модерни начини за подаване на искането. За някои от тях (електронна поща) е налице допустимост за подаването им и извън работното за администрацията време. Разпоредбата на чл. 17, ал. 1 от ЗЕУ дава възможност на получателите на електронни административни услуги да извършват електронни изявления и да ги изпращат по електронен път, ако подаваните документи са издадени и подписани съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис. Важно е изискването към получателя на електронната административна услуга да посочи адрес на електронна поща или друг електронен адрес за получаване на електронни заявления от доставчика – чл. 26, ал. 1 от ЗЕУ.

- **Отстраняване на недостатъци на искането**

Разпоредбата на чл. 30 от АПК предвижда преценката за недостатъци да се прави от административния орган, който определя 3-дневен срок за отстраняването им.

Неотстраняването или отстраняването извън този срок е основание за *прекратяване* на производството. Едва след редовното отстраняване тече срокът за признаване на органа.

Из Решение № 12337 от 6.12.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 9035/2007 г., IV о., докладчик съдията Георги Георгиев: „При констатирани нередовности по искането административния орган е извършил действията, уредени в чл. 30 от АПК за уведомяване на заявителя по реда на чл. 61, ал. 3 от АПК, поради непосочване на адрес и телефон за кореспонденция. При извършените действия с поставяне на обявление и изтичане на срока за отстраняване на нередовности и бездействието на заявителя нормалното развитие на административния процес е изисквало да бъде издаден акт за прекратяване на образуваното производство, а при липса на такъв при висящото производство правилно съдът е приел, че се касае за мълчалив отказ от признаване, а такова се дължи от административния орган с оглед на направено искане. При констатациите, че по някои от исканията е следвало друг административен орган, директорът на ...следвало да процедира според разпоредбите на чл. 31 от АПК. ”

- **Препращане по компетентност**

Препращането по компетентност се извършва *незабавно*. Това значи – същия ден, най-късно на следващия. Добро законодателно разрешение е *законовата фикция* на чл. 31, ал. 3 от АПК, че искането, внесено пред некомпетентен орган се счита за внесено в срок. Това е с оглед на разбирането, че публичната администрация е единно проявление на властта, независимо че е изградена по видове администрации.

- **Свързано производство**

Субективното и обективно съединяване на производства е предвидено като нов момент в чл. 32 от АПК. Това законово разрешение удовлетворява принципа на процесуалната икономия и бързина на процеса.

- **Отвод**

Нормата на чл. 33 от АПК възплъщава принципа на безпристрастност. Тя е проявление на по-общата норма на **чл. 6** от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Длъжностното лице, което се отвежда, предприема само нетърпящи процесуални действия – ал. 2 на чл. 33 от АПК.

- **Участие на страните в производството**



Страните имат право на преглед на документите, бележки, извадки или копия от тях, както и на становища, искания и възражения – чл. 34. Това ги прави едни пълноправни участници в административния процес. Този законодателен подход е свързан с демократизирането на процеса и с по-голяма защита на правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Тук действа **Principle of Duty to hear the addressee of a decision (*le droit d'être entendu*)**.

Из Решение № 809 от 18.01.2011 г. на ВАС по адм.д.№ 3944/2010 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Неправилен е и изводът на съда за нарушение на чл. 34, ал. 4 АПК. Тази норма действително гарантира правата на страните в административното производство, но нейното предназначение е страните да могат да изразят становище по събраните доказателства. В случая събраните доказателства са само и единствено представените от ответника по касационната жалба доказателства. Лишено от логика е искането същите, след представянето им от заявителя, да му бъдат върнати отново за становище.”

Из Решение № 209 от 8.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 6630/2012 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Процедурните правила, обективирани в процесуални норми, не са самоцелни. Те са инструмент за защита на гарантирано от закона субективно право и спазването им е гаранция за законосъобразно прилагане на материалноправната норма, която визираща това право. В случая, както обосновано приел и съда, касаторът нарушил не само разпоредбите на чл. 26, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 и 2 АПК, но и както е видно от изложеното по-долу, разпоредбата на чл. 35 АПК, която изисква акта да бъде постановен след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая. Постановяването на административен акт, без органът да изпълни това свое основно задължение означава в случая прилагане на държавна принуда, без да е надлежно установено налице ли са основанията за това. Това нито националното, нито европейското право считат това за допустимо и търпимо.“

- **Изясняване на фактите и обстоятелствата**

Разпоредбата на чл. 35 от АПК извежда докрай изискването за установяване на обективната истина. Обсъждането на обясненията и възраженията е свързано най-вече с логическите връзки между фактите и приложимия закон, като предразполагат основателността на искането и обосноваността на административния акт.

Из Решение № 13128 от 20.12.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 8022/2007 г., V о., докладчик председателят Марина Михайлова: „Неизследването на явно противоречивите или недостатъчни факти в административното производство е лишило органа от възможността да формира законосъобразна преценка, което е рефлектирало върху съдържанието на постановленията от него акт. Горното сочи безспорно на допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, в частност на общата процесуална норма на чл. 35 от АПК”.

- **Събиране на доказателства**

Въведен е принципа на служебното начало, като задължение на страните е да оказват съдействие на органа – чл. 36. Всъщност, спорът не е между страните, и все още не е спор между тях и органа. Последният създава, преобразува, признава или прекратява право или задължение. Затова предметът на доказване е в неговата сфера на действие.

Из Решение № 10738 от 05.11.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 7035/2007 г., V о., докладчик съдията Илиана Дойчева (цитирано по-горе при чл. 15): “В нарушение на чл. 36, ал. 3 от АПК, КЗД не е преценила всички събрани по преписката доказателства, като не е обсъдила приложеното писмо...Следователно, административният орган е допуснал и съществено нарушение на административнопроизводствените правила на чл. 35 и чл. 36, ал. 3 от АПК, свързани с изясняване на фактите и обстоятелствата, както и преценка на доказателствата. *Не е обсъдено съответствието на поставеното условие* за прием на ученици с разпоредбите на Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, ратифицирана от РБ и станала част от вътрешното ни законодателство, съобразно правилото на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ”.

- **Доказателства**

Кодексът прави ясно разграничения между данните по случая (чл. 37) и техните материални носители (чл. 39). Това е сполучлива законодателна техника, която премахва противоречивите теоретични и практически разрешения, свързани с доказателственото право по преди дейвалата правна рамка.

Из Решение № 1789 от 6.02.2012 г. на ВАС по адм. д. № 11452/2011 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Характеризирането на един документ като официален свидетелстващ предполага той да е съобразен по своето съдържание с изискванията на общата разпоредба на чл. 179 от ГПК, приложима субсидиарно. Той следва да е издаден от длъжностно лице в кръга на службата му, по установените форма и ред. В хипотезата на Закона за местните данъци и такси това предполага издаването на документа да е от длъжностно лице от състава на общинската администрация. По отношение на формата законът не въвежда специални изисквания, като установява реда с чл. 2 ЗМДТ. **Установените минимални изисквания за форма са проявление на презумпцията за законосъобразност на действията на администрацията. Създаването на образци на различните документи, издавани в общинската администрация, въвеждането на печати с номера на различните длъжностни лица, е свързано с организиране на документооборота и контрола върху него.** Организацията на дейността на администрацията, разпределението на функциите и правомощията на отделните служители са без правно значение за гражданите като лица, задължени по ЗДДС. **Администрацията не може да черпи права от пропуските в собствената си вътрешна организация...**“

- **Зачитане тайната на страните**

АПК предвижда това право, като единственото изключение от него са предвидените в закон случаи – чл. 38.

- **Доказателствени средства**

Нормата на чл. 39 дава възможност за множество доказателствени средства, като изрично изискване за *допустимостта* им е спазването на реда и условията на кодекса или специален закон.

- **Писмени доказателства**

Законовата редакция на чл. 40 от АПК е некоректна – касае се за „писмени доказателствени средства“. Макар и да няма градация на допустимите доказателствени средства по АПК, допускането на писмените такива относно всички факти и обстоятелства ги прави основни в административния процес. Друго основание за този извод е емпиричното знание, че администрацията извършва всички актове и действия в писмена форма и се доверява преимуществено на тази форма.

Из Решение № 3573 от 12.03.2012 г. на ВАС по адм. д. № 15356/2011 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Нараства броя на случаите, при които лицата, подписали декларация със съдържание, идентично на това в декларацията на л. 7 и л. 15 от делото на ... административен съд, се отричат пред съда от данните, които са вписани в декларацията от тях или под тяхна диктовка. От друга страна пък, не е изключено на практика едно лице да даде такава декларация, с цел да получи облага от правните последици на постановлението, издадено въз основа на тази декларация. **Това налага да бъде изследвана правната природа на масово използваната в практиката на ИА "Главна инспекция по труда" декларация от лицето, с което не е сключен трудов договор - дали тя е доказателствено средство по чл. 43 или по чл. 44 АПК или нещо друго.** Такава декларация би могла да бъде доказателствено средство по чл. 43 АПК за съществуването на трудово правоотношение, когато в нарушение на чл. 1, ал. 2 от Кодекса на труда не е сключен трудов договор.“

- **Събиране на документи от страните и от неучастващи в производството лица**

Това е правна възможност за страната, при която не се намират необходимите документи, на които основава своето право или отрича своето задължение. Всяко дру-

го лице може да бъде задължено да представи тези документи. Лицето, което не ги представи, носи отговорност за вреди на страната, която ги е поискала – чл. 41, ал. 1 от АПК.

- **Удостоверение за снабдяване с документи от държавни органи**

Страната може на базата на това удостоверение да получи необходимите й документи от всички други органи – чл. 42 от АПК. Нормата е отстъпление от идеята за „обслужване на едно гише“ и рационалното схващане, че държавата (чрез публичната администрация) би трябвало да притежава достъп до всички данни, касаещи лицата под нейната юрисдикция. Липсата на единни информационни системи, които са свързани помежду си обаче прави тази концепция практически неприложима към настоящия момент.

- **Писмени декларации**

В чл. 43 от АПК се предвижда изрично място на този вид доказателствено средство, което само по себе си се явява *заместител* на устните обяснения и устните свидетелски показания.

Из Решение № 4722 от 14.05.2007 г. на ВАС по адм.д. № 11945/2006 г., I о., докладчик съдията Мирослав Мирчев: „Декларациите не са ценени като доказателства, защото визираните в тях обстоятелства са доказуеми със свидетелски показания, писмени доказателства – договори, платежни документи и други...В същия смисъл декларациите са недопустими доказателствени средства за посочените в тях обстоятелства“.

- **Сведения от неучастващи в производството лица**

Разпоредбата на чл. 44 предвижда това доказателствено средство, което е нова форма на *свидетелски показания*. Изводът за това се прави от ал. 3, където е предвидено устното даване на сведения, когато те не могат да бъдат дадени писмено. Именно за това ал. 4 от същият текст изисква от административния орган да укаже на лицата, че ако производството се развие пред съд, те могат да бъдат разпитани като свидетели.

- **Пояснение на страна**

В чл. 45 е предвиден този процесуален институт, който по същността си е *граничен между твърденията на страните и доказателствените средства*.

- **Процесуални действия по делегация**

Нормата на чл. 46 предвижда тази възможност, която се насочва към съответните териториални органи извършване на определени процесуални действия. Това е с оглед на принципа на процесуална икономия. Интересен е подходът на ал. 3 – ако няма основание да се съмнява в самоличността на лицето, органът може да извърши тези действия и сам по телефона. Трябва да се има предвид, че ал. 2 важи и за двете хипотези – делегация и действия по телефона. Това значи, че при всички положения се съставя протокол, който е началото на писмена форма по доказателственото средство.

- **Призоваване и разноски за него**

В чл. 47, ал. 1 от АПК са предвидени реквизитите на призовката, като особено внимание следва да се обърне на т. 6 – правните последици от неявяване. В ал. 2 е определено особено място на министъра на финансите по отношение на правила на административния процес. Същият орган определя нормативите за разходите за явяване.

- **Право на отказ за даване на сведения, обяснения и пояснения**

Подобно право на отказ имат лица, които биха навредили на себе си или на свои близки, както и представителите на някои професии – чл. 48 от АПК. В ал. 3 е предвидена защитената от закон информация.

- **Експертиза**

Това доказателствено средство е свързано с определени специални знания, каквито административният орган не притежава. Тук се поставя отново спорният от години въпрос – дали администрацията не би следвало да набавя тези знания чрез свои служители. Отговорът поне за две от научните дисциплини се налага от само себе си – за юридически и счетоводни знания администрацията не би трябвало да ангажира вещи лица. Административната дейност по същността си е юридическа (по приложение на законодателството) и предполага висока степен на юридическа подготовка на *повечето служители в администрацията*. Това със сигурност се отнася за *специализираната администрация*. Същност, и правните дирекции и отдели също могат да бъдат привлечени за даване на отговори в тази насока. От друга страна, във всяка организация е налице счетоводна дирекция, която се намира в *общата администрация*. Оттук следва, че за юридически и счетоводни въпроси администрацията трябва да ангажира свои служители, защото няма практическо основание за твърдението, че ведомството няма капацитет в тези насоки, след като в същото са налице служители с подобно образование, които извършват в ежедневната си дейност именно подобни действия, на които експертизата трябва да отговори. В чл. чл. 50 и 51 са уредени правилата относно освобождаването на вещото лице и изготвянето на експертизата. Изискването за мотивиране на несъгласие на органа с вещото лице е предвидено в чл. 51, ал. 6 от АПК.

Из Решение № 1240 от 5.02.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 12361/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Кремена Хараланова: „.....представената в хода на административното производство съдебно-психиатрична консултация....относно психичното състояние на жалбоподателя към момента пътно-транспортното произшествие е изготвена по искане направено от ...., **единствено въз основа собствените му твърдения за случилото се**. При това не са спазени изискванията по чл. 49 АПК за изготвяне на експертиза в хода на административното производство, респективно преценката за психичното състояние на касатора, **не представлява заключение на вещо лице по смисъла на посочената разпоредба.**”

- **Оглед**

За пръв път този гражданско-правен и наказателно-правен институт е предвиден в административния процес. И по-рано същия бе възможен при препратките на ЗАП към ГПК. Но това пораждаше множество съмнения и противоречива практика. Това доказателствено средство обаче е изключително ценно с оглед на личното възприятие на органа за определени състояния или събития (застроявания; последствия от природни бедствия; отстояния от определени публични обекти и т. н.).

- **Съгласие или мнение от друг орган**

Нормата на чл. 53 от АПК очевидно държи сметка за комплексността на изпълнително-разпоредителната дейност и невъзможността ѝ да се разглежда (както досега) само с оглед на „самодостатъчността“ на една-единствена администрация. Особено внимание заслужава хипотезата на ал. 3 от текста, която предвижда *презумпция за съгласие* на другия орган, ако той не се произнесе в срок със съгласие или мнение. Това е обратното разрешение на принципа на чл. 58, ал. 1 от АПК, където (за съжаление), неизясняването в срок все още се счита за мълчалив отказ. Тук обаче хипотезата е друга – един орган търси от друг съдействие по случая. Съгласието се предполага, защото и двата органа са призвани да прилагат закона и да следят за държавния и обществен интерес. Вторият орган не би мълчал, ако има индикации за незаконосъобразност по случая, или за увреждане на публичен интерес.

- **Основания за спиране на производството**

Тези обстоятелства са налице *numerus clausus* в чл. 54, ал. 1 от АПК. Повечето от тях са познати като правни постановки. Внимание заслужава хипотезата на т. 6 – когато страните внесат заявление за сключване на споразумение. Това отново задейства принципа на процесуална икономия, защото органът не би следвало да извършва каквито и да е действия, след като се очаква волеизявление на страните, което би заместило административния акт (арг. чл. 20, ал. 8 от АПК). При спиране на производството престават да текат и процесуалните срокове. Актът за спиране подлежи на обжалване.

- **Възобновяване на производството**

При отпадане на основанията за спиране, производството се възобновява служебно или по искане на някоя от страните – чл. 55, ал. 1. Производството започва от спряното действие.

- **Прекратяване на производството**

Основанията за прекратяване на производството са стриктно посочени в чл. 56 от АПК. Актът за прекратяване може да се обжалва.

- **Срокове за издаване на ИАА (чл. 57 от АПК)**

- основният срок е 14-дневен;
- късият срок е 7-дневен;
- закрепен е и моментът „незабавно“, който може да се „разтегли“ до 7-дневен срок;
- един месец;
- краен момент – първото заседание на колективен орган;
- за всички други срокове може да се предвиди удължаване с 14 дни – ал. 7.

- **Мълчалив отказ – мълчаливо съгласие (чл. 58)**

Принципът е че непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ – ал. 1.

Из Решение № 1753 от 20.02.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 9349/2006 г., V о., докладчик съдията Мариета Милева: „Мълчаливият отказ представлява бездействие на администрацията в случаите, когато административният орган има задължение да се произнесе по направено пред него искане. Този отказ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК и е непълно приравнен към изричния такъв, **тъй като е не само липса на волеизявление** от страна на компетентния орган, **а отказ да се издава акт с посочено от молителя съдържание**. Като индивидуален административен акт същият подлежи на съдебен контрол, при който съдът следва да прецени неговата законосъобразност като вземе предвид всички фактически и правни предпоставки, обуславящи претендираното право **и евентуалните мотиви на органа да не уважи искането** (т. 5 от ППВС 4/1976 г.)“.

При сезиране на друг орган непроизнасянето се счита за отказ. Отмяната по съдебен ред се отменя мълчалив отказ, счита се за отменен и изричния такъв – ал. 3.

Из Решение № 3102 от 19.03.2008 г. на ВАС по адм. д.№ 12467/2007 г., II о., докладчик председателят Славка Найденова: „След като в административната преписка е приложен изричния отказ, то съдът е следвало да приеме, че жалбата е насочена срещу него и да разгледа дали този изричен отказ е законосъобразен или не, независимо, че в жалбата е посочено, че се обжалва мълчалив отказ. Това произтича по аргумент от чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК, тъй като с издаването на изричния отказ отпада действието на мълчаливия отказ, ако той е настъпил.“

Исключението от принципа е в ал. 4 – мълчаливо съгласие в предвидени от закон случаи (пример – Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност).

- **Форма на административния акт (чл. 59 от АПК)**

Изискването за мотивираност на акта е категорично закрепено в ал. 1 на текста.

Из Решение № 7938 от 24.07.2007 г. на ВАС по адм. д. № 4400/2007 г., II о., докладчик съдията Марияна Дечева: „...жалбата, с която са обжалвани конкурс за назначаване на съдии в административните съдилища, обявен с Решение на ВСС № 34 от 26.06.2006 г. и протоколно решение на конкурсната комисия за класирането на кандидатите в конкурса за съдии в административни съдилища, и се е искало постановяване на решение, с което да се отмени проведеният конкурс изцяло, като незаконосъобразен...

Решението на Висшия съдебен съвет е незаконосъобразно. Видно от същото, то е немотивирано и не съдържа фактически и правни основания, поради което е прието в противоречие на чл. 15, ал. 1 и ал. 2, т. 3 от ЗАП (отм.) и чл. 59, ал. 1, т. 4 от АПК. Съгласно посочената разпоредба индивидуалните административни актове следва да са мотивирани, като към тях следва да са посочени фактическите и правни основания, довели до издаването им. Законът за административното производство (отм.) и АПК не са предвидили изключение от това изискване за законосъобразност на актовете, приети от колективните административни органи. Именно от изложените мотиви заинтересуваните лица узнават съображенията, с оглед на които колективният орган е издал или е отказал да издаде акт с определено съдържание. Излагането на мотиви няма връзка с тайната на гласуването. Мотивирането на акта не би могло да я наруши, тъй като мотивите като част от взетото решение следва да отразяват формираната обща воля като краен резултат, а не съображенията на отделните членове на колективния административен орган.”

Алинея 2 предвижда в себе си условност, което значи, че формата на акта може да бъде и устна, но при писмената форма са изискуеми следните реквизити:

- наименование на органа (удачно е да няма съкращения);
- наименование на акта (когато законов акт указва това наименование, не следва да има отклонение от него. Оправданието, че досега актовете са наименовани „така”, трябва да се изостави.);
- адресат на акта (удачно е да бъдат изписани основните характеристики от административния статус на лицето);

Из Решение № 10838 от 06.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 5287/2007 г., III о., докладчик съдията Ваня Пунева: “Индивидуализирането на отчуждения имот и посочването на неговия собственик е съществен и необходим елемент, за да възникне отчуждителното действие на решението на Министерския съвет. С обжалваното решение се отчуждава имот от лица, които не са собственици т. е. отчуждителния ефект няма да има сила по отношение на действителните собственици на имота....Едно от изискванията, което следва административният акт да съдържа е точния адресат на същия, което в този конкретен случай е нарушено, поради нарушаване на административнопроизводствените правила по издаването му. За да бъде административният акт законосъобразен, той следва да има определена от закона форма, посочена в чл. 59 от АПК. В случая е нарушена формата на индивидуалния административен акт – чл. 59, ал. 2, т. 3 от АПК, която би довела, както бе посочено – до незаконосъобразност, но не и до нищожност на оспорения в това съдебно производство административен акт. ...По принцип материалната незаконосъобразност води до унищожаемост на акта, но не и до нищожност. Когато сме изправени пред пълна липса на условията (предпоставките), визирани в хипотезата на приложимата материалноправна норма, когато *актът е изляло лишен от законово основание* или когато акт със същото съдържание *не може да бъде издаден въз основата на никакъв закон, от нито един орган, само тогава е налице нищожност* (Недействителност на адм. актове – изд.на СИЕЛА, проф.К.Лазаров). В останалите случаи, какъвто е и конкретния, дори и да е налице материална незаконосъобразност, то тя води до незаконосъобразност на оспорения акт.” – фактически и правни основания на акта (този реквизит изпълнява изискването на ал. 1 за мотивирането му. Мотивирането/аргументирането е основно изискване за законосъобразност на акта. Не бива обаче да се бъркат фактическите с правните основания на акта. При фактическите се извършва един точен и ясен преразказ на правнорелевантните факти по случая, които следва

да са доказани. При правната аргументация се цитират нормите на приложимия закон в тяхната свързаност, както и се правят логическите връзки между фактите и приложимите правни норми).

Относно изискването за мотивираност – *Тълкувателно решение № 1 от 18.04.2006 г. на ВАС по тълк. дело № 1/2006 г., ОС на съдиите от втора колегия*, докладчик зам.-председателят Стефка Стоева, където е отразено *inter alia*:

“...административният акт следва да съдържа фактическите и правни основания за издаването му. Законът не прави разлика в зависимост от това дали издателят на акта е едноличен или колективен административен орган и от това дали гласуването е тайно или явно. Задължението за мотивиране на административните актове е залегнало и в новия Административнопроцесуален кодекс – чл. 59, ал. 1. То е прокарано постепенно в съдебната практика и утвърдено с приемането на ППВС №4/1976 г., т. 7; ТР № 16/1975 г. на ОСГК на ВС и ТР № 4 от 2004 г. на ОС на ВАС. Общото събрание на Върховния административен съд – втора колегия, не намира основание за отстъпление от наложилата се практика.”;

Из Решение № 3506 от 12.03.2012 г. на ВАС по адм. д. № 15620/2011 г., II о., докладчик председателят Георги Ангелов: “Установено е, че в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК заповедта съдържа само правни, не и фактически основания за издаването си.

*Фактическите основания са юридическите факти, от които органът черпи упражненото от него публично субективно право и са негов ограничителен белег. Затова липсата им не само не позволява индивидуализирането му, за да бъде то проверено, а сочи пряко на отсъствието му. Тя не може да бъде заменена от посочването на правни основания.*

В заповедта се сочи, че изменението е на осн. чл. 134, ал. 1, т. 1 и 2 ЗУТ, без да са конкретизирани нито обществено-икономическите или устройствени промени, нито преценените като нови държавни или общински нужди. Налице е, следователно, абсолютно основание за отмяната ѝ, към което оплакванията на касатора относно другите административнопроизводствени нарушения са неотнормирани.”

– разпоредителна част (основната част на акта, определяща правата и задълженията, начинът и срокът за изпълнение. Тук всеки запис трябва да е коректен, стриктен, ясен, категоричен);

– разпореждане относно разноските;

– пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва (това е свързано с конституционното право на защита, което е висш принцип в Правовата държава)

Из Решение № 10841 от 06.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 10927/2007 г., IV о., докладчик съдията Галина Матейска: „Вярно е, че в него не е посочено пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва, но този пропуск не представлява съществено нарушение, защото е отнормирани към срока за обжалване, който в случая е спазен и не нарушава конституционното право на жалбоподателя да подава жалба срещу незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административните органи. ”

– дата на издаване и подпис на лицето (интересно е, че се изисква просто посочване на длъжността, но не и на имената на подписващия. Считаме, че с оглед на последващите проверки за законосъобразност, въпреки че не се изисква, е нужно да се посочват и имената на подписващия). Тук ще е приложимо (макар и по стария правен режим) *Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по дело № ТР-4/2002, ОС на съдиите на ВАС.*

Из Решение № 7780 от 19.07.2007 г. на ВАС по адм. д. № 4507/2007 г., V о., докладчик председателят Милка Панчева: „Несъстоятелни за изявленията в съдебно заседание, че при издаване на акта не е достатъчно посочването само на две имена на физическо лице. Заповедта съдържа необходимите реквизити по чл. 59, ал. 2, т. 1 и т. 8 от АПК, а в закона няма изрично задължение за съгласуване на акта с други лица и органи, подчинени на титуляра на длъжността „министър”, макар това да е направено. Жалбоподателката не оспори авторството на издателя на акта, в тази връзка жалбата не съдържа и възражения за нищожност”.

Относно актовете, които са устни, или изразени с действия или бездействия, трябва да има изрично предвидена такава възможност в закон – чл. 59, ал. 3 от АПК. Като пример може да бъде даден чл. 47 от ЗМВР, както и устните разпореждания на полицейските органи – чл. 55, ал. 1 от ЗМВР, и устните предупреждения чл. 56, ал. 1 от същия закон, а така и „допълнителните разбираеми жестове“ на регулировчика по ал. 3 на чл. 10 от ЗДП.

- **Предварително изпълнение (чл. 60 от АПК)**

Разпореждането може да се включи в административния акт, както и в следващ момент от постановяването на акта. Изискванията за законосъобразност на предварителното изпълнение са *numerus clausus* в ал. 1.

Оспорването на предварителното изпълнение е предвидено по съдебен ред, защото това е по-сериозната защита, с оглед на евентуално засегнатите от изпълнението права или законни интереси. Гаранция за тази защита е незабавното гледане в закрито заседание на жалбата – ал. 5. Жалбата *няма суспензивен ефект* по отношение на изпълнението, но Съдът може да спре изпълнението. Определението на съда подлежи на обжалване.

- **Съобщаване (чл. 61 от АПК)**

Административният акт (респ.-отказът) се съобщава в тридневен срок на всички заинтересовани лица. Предвидени са множество форми за това, включително и устна и чрез електронна поща. Също така са налице възможностите и за съобщение чрез табло за обявление, Интернет или друг обичаен начин. Тук явно става въпрос за прилагане по аналогия, а най-обширното изброяване на такива средства е в §.1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на Закона за омбудсмана, където обаче се говори за „традиционни средства за съобщение“.

Из Решение № 16361 от 12.12.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15907/2010 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: „Разбира се, нормата установява, в съответствие с принципа на законност - чл. 4, ал. 2 АПК, и принципа на бързина и процесуална икономия - чл. 11 АПК, срок, в който актът следва да бъде съобщен на органа. Целта на налагането на принудителната мярка - отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство, е да не допусне лица, които са загубили правото да извършват тази правно-регламентирана дейност да управляват превозни средства, т. е. целта е опазване на живота и здравето на участниците в движението по пътищата по смисъла на чл. 1, ал. 2 ЗДвП. С оглед на това забавяне като в настоящия случай - заповедта е издадена на 07.05.2008 г. и е връчена на 25.05.2010 г. без по делото да има доказателства за невъзможност за връчване поради отсъствие или неизвестност на касатора, рефлектира върху ефективността на мярката. Но невръчването на заповедта в срока по чл. 61, ал. 1 АПК не води нито до погасяване на правото за налагане на мярката, нито прави наложената мярка незаконосъобразна.“

- **Очевидна фактическа грешка, допълване и тълкуване (чл. 62 от АПК)**

Допълването е предвидено в ал. 1 на текста. То може да се отстрани преди срока за обжалване. Тъй като допълването по някакъв начин трансформира първоначалния акт, то решението за допълване подлежи на обжалване на общо основание.

Очевидните фактически грешки могат да се коригират и след срока на обжалване. Те не би трябвало да променят волята на органа, нито пък диспозитива по отношение на адресата на акта. Затова решението за поправката би трябвало да е неразделна част от първоначалното решение, защото то просто се изразява по точен и непротиворечив начин. Може би само с оглед на засиленото право на защита законодателят е счел, че решението за поправката може да се обжалва по общия ред. Всъщност, реше-



нието за поправката *дава само ясен изказ* на акта, всъщност – именно то е същинския акт.

Тълкуването се извършва от органа, издал акта. Чрез този правен механизъм се изяснява писмено действителното съдържание на акта. Актът за тълкуване може да се обжалва по общия ред.

Из Решение № 126 от 7.01.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 9987/2007 г., IV о., докладчик съдията Татяна Хинова: „Очевидната фактическа грешка не е основание за отмяна на оспорен административен акт, поради което във всички случаи тя се отстранява с разпореждане на органа, издател на акта, дори и след като административният акт е влязъл в сила и разпоредителното му действие е добило стабилитет. В подкрепа на тези доводи е предвидената възможност за обжалване на заповедта за поправка на очевидна фактическа грешка по реда на АПК в самостоятелно съдебно-административно производство.”

- **Разпореждания по движение на производството (чл. 63 и чл. 64 от АПК)**

Тези актове са аналогични с актовете във връзка с „процеса относно процеса” в гражданското съдопроизводство. Те не са същински актове, само уреждат някои процесуални въпроси. Понеже администрацията би следвало да движи процеса служебно, предвидено е издаването им да става само в предвидени в АПК или специален закон случаи.

Според чл. 64, тези актове не подлежат на самостоятелно обжалване, освен в предвидените в кодекса или специален закон случаи. Това е така, защото те нямат окончателен характер, и всякакви пороци, касаещи тези актове са всъщност пороци на процеса, което е едно от основанията за оспорване на акта.

Из Решение № 13372 от 27.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 5639/2007 г., IV о., докладчик председателят Боян Магдалинчев: „Решението на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА във връзка с чл. 35, ал. 1 ЗОС, не попада в обхвата на сочените с чл. 64 АПК актове и не са изключение от съдебен контрол”.

### **Трета подтема. ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

- **Легална дефиниция на общия административен акт (ОАА)**

Разпоредбата на чл. 65 от АПК ясно дава измеренията на ОАА:

- еднократно правно действие;
- създават права или задължения, непосредствено засягат права, свободи или законни интереси;
- насочени са към неопределен брой лица;
- това са самите актове или отказите да бъдат издадени.

- **Задължение за уведомяване за предстоящо издаване на ОАА (чл. 66 от АПК)**

Откриването на производството се оповестява публично чрез:

- средствата за масово осведомяване;
- изпращане на проекта на организации на заинтересовани лица;
- по друг подходящ начин.

В уведомяването следва да са налице поне основните съображения за издаването на акта, както и възможните форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаването му. Когато актът предстои да бъде издаден от Министерския съвет, задължението за уведомяване тежи на министъра, който е вносител на проекта за акта.

- **Право на достъп до преписката (чл. 68 от АПК)**

Като принцип е предвидено, че заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация по преписката. Ограниченията са предвидени в специалните закони. Разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ЗЕУ задължава доставчикът на електронна административна услуга да предостави по електронен път достъп до общите си административни актове и изявления.

- **Форми на участие на заинтересованите лица (чл. 69 от АПК):**

- писмени предложения и възражения;
- участие в консултативни органи;
- участие в заседанията на колективен орган;
- обществено обсъждане.

Тук следва да се има предвид, че това демократизиране на процеса има директна връзка с възможността на омбудсмана на посреднички между администрацията и гражданското общество по сходни форми. Правото на участие на лицата в горните форми е гарантирано от ал. 2, където е предвиден разумен срок, но не по-къс от един месец за осъществяване на правото на участие в административния процес по подготовка на ОАА.

- **Лица от съседна държава**

Нормата на чл. 70 е изключително революционна. Тя отчита равното третиране на всички лица, както и принципите на законността като водещи ценности на Европа. За съжаление, законодателят е неперфектен – той използва изразът “съседна държава”, макар по-удачно да би било “друга държава”. От една страна, дава се възможност само на лицата от страни, граничещи с Република България да упражняват тази възможност. От друга страна, ще е налице противоречиво тълкуване дали само сухопътната граница прави една държава съседна на България. Ще се спори дали са съседни някои държави от горното течение на река Дунав, както и някои държави от Черноморския регион. Но въпреки всичко, ал. 1 на чл. 70 предвижда процедурата да е достъпна и до неограничен брой лица от съседната държава, ако има вероятност актът да засегне техни права или законни интереси. Административният орган предоставя информация на тези лица, както и ги уведомява чрез всички подходящи средства. Тук следва да се имат предвид практиките между двете страни, или чрез съответните власти в съседната държава. Точно по този ред могат да отправят предложенията си и заинтересованите лица – пряко или чрез властите на своята държава. Административният орган може да предостави информацията на български или чужд език. Точно така може да бъдат изготвени и предложенията и възраженията. Спогодбите за представителство между двете страни се прилагат, като лицата и от двете страни имат еднакви възможности за правна защита.

- **Обсъждане на предложенията и възраженията**

Това действие е условие, без което не може, относно валидността на акта. Това изисква разпоредбата на чл. 71 от Кодекса.

- **Съобщаване на акта**

Съобщаването се извършва по реда на уведомяването за откриване на процедурата, но ако в производството са участвали лица или организации, на тях се изпраща отделно съобщение – чл. 72 от АПК.

- **ОАА, издаван при неотложни случаи**

Някои от разпоредбите относно уведомяване и участие на заинтересованите лица могат и да не се спазят, но при условията на чл. 73 от АПК. Условията за това са, когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите. Изискването обаче е в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му.

- **Субсидиарност**

Разпоредбата на чл. 74 от АПК препраща за неуредените случаи относно ОАА към правилата, предвидени за ИАА.

## *Четвърта подтема.* **НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

- **Легална дефиниция**

Нормативен административен акт (НАА) е подзаконов административен акт, който съдържа административноправни норми, отнасящи се до неопределен и неограничен брой адресати, и който има многократно правно действие – чл. 75.

Уточнено е в ал. 2 на същия текст, че НАА се издава за прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Това по същността си е целта на НАА.

Ал. 3 по същността си относно наименованието, автора, вида и предмета логически следва уредбата на ЗНА и УПЗНА.

Правното основание за издаване на НАА е необходимо условие за валидността му, освен в случаите на изменение, допълване и отменяне – ал. 4.

Из Решение № 7188 от 25.05.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15202/2010 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Според чл. 75, ал. 2 АПК нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен, а според чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Следователно правомощията на овластен с публична власт административен (в т.ч. и осигурителен) орган, установени със закон (в т.ч. и с КСО), могат да бъдат допълнени само със закон. Допълването им с подзаконов нормативен акт (с нормативен административен акт) е недопустимо, още повече когато липсва надлежно овластяване със закон да бъде направено такова допълване с подзаконовия нормативен (административен) акт.“

- **Компетентен орган**

Нормотворческата компетентност е уредена в КРБ и законите – чл. 76, ал. 1 от АПК. Забранено е делегирането на нормотворчески компетенции – ал. 2. За въпроси от местно значение, съобразно нормативните актове с по-висока степен, общинските съвети издават нормативни актове – ал. 3

Из Решение № 12283 от 7.12.2006 г. на ВАС по адм. д. № 5850/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Йордан Константинов: «В мотивите към т. 1 от тълкувателното решение (ТР № 4 от 22.04.2004 г. по адм. д. № ТР-4 от 2004 г. на ВАС) е посочено още, че възможността за делегиране на административни правомощия се характеризира с няколко принципни ограничения: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на когото са делегирани правомощия, не може да ги предостави другиму. ...Посочените принципи за делегиране на правомощия се отнасят както по отношение на индивидуалните административни актове, така и по отношение на нормативните

административни актове. В по-новото законодателство на страната това изрично е записано в нормата на чл. 76, ал. 2 АПК, според която компетентността да се издават нормативни административни актове не може да се прехвърля».

- **Ред за издаване**

Преди издаването на НАА, компетентният орган е длъжен да обсъди представените становище, предложения и възражения – чл. 77 от АПК.

- **Удостоверяване и обнародване**

За постановления на МС удостоверяването се извършва от министър-председателя, а в общите случаи – от органа, който е издал акта (при колективен орган – от председателя му) – чл. 78, ал. 1 от АПК.

НАА, освен тази на общинските съвети, се обнародват в ДВ. Последните се разгласяват чрез местните печатни издания или по друг подходят начин – чл. 78, ал. 3.

- **Изрична отмяна, изменение или допълване**

Нормата на чл. 79 твърдо отрича мълчаливата законодателна техника на отмяна, изменение или допълване.

Из Решение № 2873 от 13.03.2008 г. на ВАС по адм. д. № 11138/2007 г., I о., докладчик съдията Йордан Константинов: „Включването на разпоредби по обжалване и отмяна на решенията на експертните комисии не може да бъде разглеждано като нарушаване на законната делегация, тъй като те не създават нов ред по обжалване и отмяна, а само възпроизвеждат законово установени разпоредби на АПК и ЗЗ. Чрез преповтаряне на тези разпоредби в подзаконен нормативен акт същите се свеждат до знанието на по-голям кръг правни субекти, адресати на тези норми, и по този начин улесняват същите при осъществяване и защита на правата им. Доколкото членовете на експертните комисии не са юристи, то от гледна точка на нормотворчеството също е логически оправдано в устройствения правилник да бъде възпроизведен редът за обжалване и отмяна на решенията”.

- **Субсидиарност**

Разпоредбата на чл. 80 препраща за неуредените правила относно НАА към правилата на ЗНА.

## **Пета подтема. ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД**

- **Принцип**

Относно ИАА и ОАА се запазва принципът на обжалване пред непосредствено по-горестоящия административен орган – чл. 81, ал. 1 АПК. Думата *непосредствено* премахва съмнението относно критерият – йерархично или функционално *по-горестоящ* е този орган. Ново правно разрешение е предвидено в ал. 2 – по този ред вече може да се оспори и съдържанието на документ.

Из Решение № 62 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 9506/2007 г., II о., докладчик председателят Славка Найденова: „Производството по чл. 216 ЗУТ се различава съществено от уреденото в Дял втори, глава шеста АПК производство по оспорване на административните актове по административен ред, тъй като: същото се провежда от специализиран административен орган, който не е „непосредствено по-горестоящ административен орган” на издателя на акт; заповедта по чл. 216, ал. 5 ЗУТ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 214, т. 1, пр.3 ЗУТ, поради което правната й природа е различна от тази на контролно-отменителното решение по чл. 97 АПК; тази заповед е предпоставка за непряк съде-

бен контрол върху първоначалния административен акт, затова непроизнасянето по подадената жалба не е основание за приложението на чл. 97, ал. 5 АПК.”

- **Изключения**

Горният ред не се прилага за актове на колегиални и еднолични органи, изредени в чл. 82, ал. 1.

В разпоредбата на ал. 2 е посочено, че този ред е неприложим и за органи, които нямат по-горестоящ орган.

Из Решение № 5068 от 22.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 11978/2006 г., III о., докладчик съдията Йорданка Костова: „Безспорно е, че по отношение на областния управител не е налице по-горестоящ административен орган, а по отношение на административният акт, който е за обезщетяване по реда на ЗПГРРЛ (Закон за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица) законът не предвижда оспорване по административен ред, поради което, съгласно разпоредбата на чл. 82, ал. 2 от АПК, компетентен орган по отмяна на заповедта е областния управител, издал отменената заповед”.

- **Активна процесуална легитимация**

Жалби могат да се подават от заинтересованите лица – чл. 83, ал. 1 от АПК. Жалбата може да е насочена *както срещу законосъобразността, така и целесъобразността* на АА – чл. 83, ал. 2. Прокурорският протест обаче може да бъде *само срещу законосъобразността* – ал. 3.

Из Решение № 9892 от 4.07.2011 г. на ВАС по адм. д. № 4743/2011 г., III о., докладчик съдията Йовка Дражева: „Съдебната практика приема, че ще е допустимо оспорване на решения на ОБС по чл. 21 от ЗМСМА и от други правни субекти, само ако те засягат тяхната правна сфера. Правният интерес е процесуалноправно понятие, защото се свързва с призната от АПК възможност да се търси съдебна защита. Ако решението на общинския съвет има пряк правопроменящ, правопрекратяващ и правопогасяващ ефект по отношение на личните права и законни интереси на съответния правен субект, ще е налице правен интерес. Правният интерес трябва да е пряк, личен и непосредствен. Пряк интерес означава със самата отмяна на оспорения административен акт да бъде отстранена щета или да се предотврати настъпване на такава. Той трябва да е личен, т. е. защитата да е в защита на свои субективни права, свободи и законни интереси. Правният интерес трябва и да е непосредствен- административният акт трябва да засяга правната сфера на жалбоподателя като отнема, изменя или ограничава права или противозаконно създава задължения за жалбоподателя или създава права на трето лице, с което уврежда жалбоподателя. Нито един закон на страната не гарантира и не защитава правото на водач на моторно превозно средство винаги да може да паркира МПС когато, където и за колкото време поиска. Това става по правила и на места посочени в ЗДВП или в общински наредби, а в случая и в решение на общинския съвет. Общината е собственик на площада и е нейно право чрез органа на самоуправление да определи режим на кратковременно паркиране, т. е. режима на възмездно и кратковременно ползване на нейната собственост. А контролът за законосъобразност е възложен на посочените по-горе правни субекти в чл. 45 от ЗМСМА. След като режима на ползване не накърнява някакво гарантирано от закон право на друг правен субект, в случая Валери Г. Даскалов, не е налице правен интерес от оспорването, в т. ч. и искането за прогласяване на нищожност. По делото такава право не се сочи и следователно жалбоподателят не е имал право на жалба, а постановеното по същество решение се явява недопустимо.“

- **Форма и срок на жалбата и протеста**

Изискуеми са писмена форма и спазването на 14-дневен срок от съобщаването на акта – чл. 84, ал. 1. Едномесечен срок е предвиден за оспорване на мълчалив отказ или мълчаливо съгласие. Срокът започва да тече от датата, когато актът е следвало да бъде издаден – ал. 2.

Из решение № 13067 от 27.12.2006 г. на ВАС по адм. д. № 9275/2006, IV о., докладчик председателят Мария Костова: „Съгласно чл. 84, ал. 1 от АПК жалбата се подава в писмена фор-

ма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица... Меродавният момент за спазването на преклузивния срок за обжалване е датата на изпращането, а не на получаването на жалбата или завеждането ѝ със съответния входящ номер. Съгласно чл. 34, ал. 2 от ГПК, срокът не се смята за пропуснат, когато изпращането на жалбата е станало по пощата или когато тя е подадена в друг съд, в прокуратурата или в друга юрисдикция в срока”.

- **Реквизити на жалбата и протеста**

Задължителните реквизити са посочени в чл. 85, ал. 1 от АПК. В ал. 2 е предвиден и един възможен реквизит – искане за събиране на доказателства. Разпоредбата на ал. 3 е дадена възможност за служебно начало за събиране на доказателства и условията за допустимостта им.

- **Приложения**

Възможните приложения са изброени в точките на чл. 86 от АПК.

- **Нередовност на жалбата и протеста**

Ал. 1 на чл. 87 от АПК препраща за нередовността към правилата на реквизитите и приложенията. Органът е длъжен да изпрати съобщение за отстраняване на нередовностите в 7-дневен срок от получаването на съобщението. Ако липсва адрес, съобщението се поставя на нарочното място за това в сградата на административния орган – ал. 2. При неотстраняване на нередовностите, жалбата или протестът (заедно с приложенията) се връщат, а при непълен адрес се оставят в общата канцелария на разположение на подателя.

Из Решение № 8512 от 19.09.2007 г. на ВАС по адм. д. № 4072/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „С правилата за производството пред по-горестоящия административен орган АПК задължава този орган при очевидна неяснота срещу кой административен акт е подадена жалбата, с която е сезиран, да остави тази жалба без движение и да поиска нередовността да бъде отстранена (виж чл. 87, ал. 1 във вр. с чл. 85, ал. 1, т. 4 АПК). Неизпълнението на това процесуално задължение от страна на касационния жалбоподател е положило началото на последващо обръкване по въпроса кое разпореждане в действителност е било оспорено пред него.”

- **Оставяне без разглеждане**

Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 изрежда *numerus clausus* случаите, при които може да се стигне до неразглеждане. Ал. 2 предвижда препращане на компетентния за разглеждането орган, а в останалите случаи производството се прекратява от по-горестоящия орган. Актът за прекратяване може да се обжалва или протестира с частна жалба в 7-дневен срок от съобщаването му пред съответния съд. Последният се произнася с определение, което не подлежи на обжалване.

Из Решение № 328 от 10.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8509/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Императивната форма „се обжалва”, употребена от законодателя, сочи на задължителност на обжалването по административен ред пред по-горестоящия административен орган. Липсата на такова обжалване е пречка за съдебното оспорване на отказа. Посочената разпоредба е специален закон по смисъла на чл. 148 АПК. Затова, като е разгледал по същество спора за законосъобразността на отказа, ....съд е постановил едно недопустимо решение, което поради това следва да бъде обезсилено (чл. 221, ал. 3 АПК), а делото следва да бъде върнато на същия ...съд за разглеждане на жалбата на ....., като частна жалба по чл. 88, ал. 3 АПК” (също и по-надолу при чл. 148).

- **Възстановяване на срока**

В 7-дневен срок от съобщаването на акта за прекратяване може да се поиска възстановяването. Условието за това е пропускането на срока да се дължи на особени

непредвидени обстоятелства – чл. 89, ал. 1. Към искането следва да се приложи и върнатата жалба. Искането се разглежда от органа, който е компетентен да разгледа жалбата – ал. 2

Из Определение № 1635 от 15.02.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1164/2007 г., 5-членен състав, докладчик председателят Андрей Икономов: „Искането за възстановяването на срока за внасяне на ДТ е неоснователно. Съгласно чл. 89, ал. 1 от АПК такова може да се уважи ако пропускането се дължи на особени непредвидени обстоятелства. Непосочването на актуален адрес не е от посочената категория, поради което не може да бъде възстановен този срок”.

- **Суспензивен ефект и забрана за изпълнение преди изтичане на срока за оспорване**

Двете хипотези са предвидени в чл. 90, ал. 1. Забраната за изпълнение преди изтичане на срока за оспорване е общ постулат в правото, като след изтичането му изпълнението е валидно. Суспензивният ефект обаче, макар и да има същия резултат, винаги е свързан с подадена жалба или протест, като тук изпълнение може да има едва след произнасяне на решаващия орган. Изключенията са предвидени в ал. 2 – ако заинтересованите поискат изпълнение на акта или е допуснато предварително изпълнение на същия на валидно правно основание. В новата редакция на ал. 3 е предвидена възможност по-горестоящият административен орган може да спре допуснатото с разпореждане предварително изпълнение по искане на оспорващия, ако то не се налага от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на засегнато лице.

Из Решение № 4889 от 17.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1270/2007 г., IV о., докладчик съдията Диана Гърбатова: „Приложената към преписката молба ...съдържа единствено искане за спиране на допуснатото предварително изпълнение, което според настоящия съдебен състав е недопустимо. Това е така, защото систематичното място на нормата, на чието основание се е произнесъл областният управител – чл. 90, ал. 3 от АПК, е в главата, регламентираща оспорването по административен ред на заповедта, която накърнява правата и интересите на оспорващия. Аналогични са разсъжденията на съда и относно другите разпореждания, вписани като основания за издаване на процесната заповед – чл. 81, ал. 1 и чл. 97, ал. 1 от АПК, които предпоставят обжалване по административен ред пред горестоящия административен орган, който разполага с процесуалната възможност да спре допуснатото предварително изпълнение при наличието на особено искане за това, но не и ако самостоятелната молба на оспорващия е в този смисъл. В случая единствената молба е за спиране изпълнението на процесната заповед, но по такова искане горестоящият административен орган може да се произнесе само по образувана административна преписка с предмет отмяна на съответния административен акт”.

- **Право на отзив – чл. 91**

При едноличен орган в 7-дневен срок, а при колегиален – в 14-дневен, считано от получаване на жалбата или протеста, административният орган може сам:

- да оттегли акта;
- да го отмени;
- да го измени;
- да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му.

За тези действия по преразглеждане на случая органът е длъжен да уведоми заинтересованите страни. Ал. 2 дава възможност за оспорване на акта по общия ред. Обаче повторно преразглеждане на акта е *недопустимо*.

- **Изпращане на преписката – деволутивен ефект**

Когато не намери основание за преразглеждане, органът изпраща *незабавно* жалбата или протеста, ведно с *цялата преписка* на горестоящия орган – чл. 92, ал. 1.

Ако в тридневен срок след изтичане на срока за преразглеждане преписката не е изпратена, жалба или протест могат да се подадат директно до горестоящия орган – ал. 2.

- **Компетентност на решаващия орган по административното обжалване**

Принцип на ал. 1 на чл. 93 – по-горестоящият орган. Ал. 2 и 3 – компетентност на кметовете. Ал. 4 – компетентност на областните управители. Ал. 5 – относно отказите на организации – компетентен е административният орган, съобразно естеството на въпросите в акта (предметна компетентност).

Из Решение № 4081 от 24.04.2007 г. на ВАС по адм. д. № 9576/2006 г., III о., докладчик съдията Веселина Кълова: “За контрола на решенията по чл. 21 от ЗМСМА от областния управител следва да се държи сметка за контролното отношение между разнородни по своя характер органи, каквито са областният управител и общинските съвети. Областният управител е орган на държавно управление (орган на изпълнителната власт), а общинският съвет е орган на местното самоуправление – избран при пряк избор на общинските съветници по определен закон. На основание това административно различие правната и законодателна логика води до извода, че областният управител не е „непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспорения административен акт” – т.е. на общинския съвет (чл. 93, ал. 1 във вр. с чл. 82, ал. 2 АПК). ...

*Следва да се отбележи също, че новият Административнопроцесуален кодекс (АПК) (или отмененият ЗАП) е специален закон по отношение на Задм. и на ЗМСМА и е общ закон по отношение на индивидуалните административни актове, защото урежда незаконосъобразността на тези административни актове – оспорването им по административен и съдебен ред”. (същият текст е възпроизведен дословно в Решение № 10934 от 08.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 10719/2007 г., III о., докладчик председателят Пенка Гетова – бел.моя).*

- **Комисия – чл. 94**

Революционно ново правно разрешение в общ процесуален административен акт. Чрез този институт българската правна и административна система се доближава до водещите правни системи, които приемат Алтернативните методи за разрешаване на спорове. Макар и комисията *да не е решаващият орган сам по себе си*, функцията ѝ е безсъмнено алтернативна на съдебната функция, както и алтернатива на административното обжалване (принципно разрешавано от едноличен орган). Условие за назначаване на комисията е *сложността от правна или фактическа страна на случая*. Състав: *най-малко* трима членове. Гаранция за *законосъобразна работа* – единият от членовете да е юрист. Гаранция за *обективност и безпристрастност* – единият от членовете да е специалист, външен на съответната администрация.

- **Становище на комисията**

Комисията е орган *ad hoc* и действа само в *определения* от административния орган срок – чл. 95, ал. 1 АПК. Комисията:

- разглежда преписката с възраженията по жалбата или протеста;
- разглежда приложените писмени доказателства;
- събира нови доказателства;

– изготвя мотивирано писмено становище за *законосъобразността и целесъобразността* на оспорения акт. Ал. 2 предвижда становището да е подписано от всички членове на комисията. Това означава, че при несъгласие с преобладаващото становище следва да бъде *мотивирано особено мнение (несъгласие)*, което да бъде приложено към общото становище, но членът на комисията, останал на особеното мнение е *длъжен* да подпише общото становище. Практиката познава означение (ОМ) точно пред подписа на несъгласния член на колегиален орган.



- **Изслушване**

Разпоредбата на чл. 96 от АПК закрепява и досега незабранената възможност за изслушване на заинтересованите страни. Това може да стане в разумен срок (който очевидно се вмести в срока за произнасяне). За изслушването се съставя протокол. Въпреки че няма изрична забрана заинтересованите страни да бъдат изслушани и поотделно, следва да се счита, че всички те трябва да се изслушат на едно заседание. Това е с оглед на възможността за реплика, дуплика и т. н. по твърденията, становищата или възраженията на другите заинтересовани лица. По този начин в най-общ вид се упражнява първоначалното право на защита на права или законни интереси. Именно затова не може да се изслушват страните поотделно и да се контактува поотделно с тях, което по същността си е утвърдения принцип в други правни и административни системи – *забрана за ex-parte communication*.

- **Произнасяне на компетентния орган**

Компетентният орган се произнася с *мотивирано решение* – чл. 97, ал. 1. Срокът за едноличния орган е двуседмичен от получаването на преписката. За колективният орган този срок е едномесечен. Възможните разрешения са:

- обявяване на оспорения акт за нищожен;

Из Решение № 2353 от 8.03.2007 г. на ВАС по адм. д. № 6137/2006 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Светлозара Анчева: „И в съдебната практика и в правната доктрина безусловно е прието, че нищожният административен акт не поражда никакви правни последици, поради което не е необходимо да се отменя. При констатиране на нищожността на такъв акт може само да се прогласи (обяви) неговата нищожност и това действие представлява само констатиране на нищожността и в този смисъл се извежда извода за декларативното действие при прогласяване на нищожността. Поради тежкия порок нищожността се следи служебно както от съда, така и от административния орган. За последния няма пречка да прогласи нищожността на акта, когато констатира такава или когато бъде сезиран от заинтересован правен субект или държавен орган, както е в процесния случай и неведнъж в правната доктрина е застъпвано схващането, че дори е за предпочитане това да стане от административния орган с цел процесуална икономия”.

- отмяна изцяло на оспорения акт като незаконосъобразен или нецелесъобразен;

- частична отмяна на оспорения акт като незаконосъобразен или нецелесъобразен;

- отхвърляне на жалбата или протеста.

Органът по обжалването може да разгледа въпросът по същество, освен ако актът е от изричната компетентност на долустоящия орган – ал. 2 на чл. 97. При незаконно издаване на акт, органът по обжалването задължава компетентния орган да го издаде, като му определя и *срок за това* – ал. 3. При неприемане становището на комисията, органът по обжалването следва да изрази мотивите си за това – ал. 4. Ако органът по обжалване не се е произнесъл в срокът за това, жалба и протест могат да се подадат до съда чрез органа, издал акта – ал. 5. Единственото условие за тази възможност е актът да може да се обжалва пред съд.

- **Съобщение за решението и обжалване**

Решението се съобщава *незабавно* на заинтересованите – чл. 98, ал. 1. Ал. 2 урежда категорично предметът на оспорването по съдебен ред:

- решението на органа по обжалване (когато е решил въпроса по същество) подлежи на съдебно обжалване за *законосъобразност*;

- първоначалният акт подлежи на съдебно обжалване (ако жалбата или протестът са отхвърлени от органа по обжалване).

Из Решение № 3788 от 17.03.2011 г. на ВАС по адм. д. № 9856/2010 г., VI о., докладчик съдията Тодор Тодоров: "Съдът не е съобразил, че съгласно чл. 98, ал. 2 предл. второ АПК на оспорване пред него подлежат първоначалните административни актове."

## **Шеста подтема. ВЪЗОбновяване на производства по издаване на административни актове**

- **Основания за възобновяване**

Изредени са детайлно в чл. 99 от АПК.

Из Решение № 704 от 21.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8090/2007 г., V о., докладчик съдията Ваня Анчева: „Анализът на нормативната уредба на чл. 99 и сл. от АПК сочи, че законодателят е предвидил производството по възобновяване като извънреден контролен способ за отмяна на влязъл в сила порочен административен акт, необжалван по съдебен ред, при наличие на някое от изрично и изчерпателно изброените в чл. 99, т. 1-7 от АПК основания. Доколкото отмяната по чл. 99 от АПК е допълнително правно средство за осигуряване прилагането на **принципите за истинност и законност на актовете**, издавани от административните органи, предпоставките за възобновяване на производството по издаването им предполагат привеждане в съответствие с **действителното фактическо и правно положение**, съществувало към момента на тяхното постановяване”.

Разпоредбата на т. 7 не само следва логиката на гражданския и наказателния процес, но е в съответствие с принципа на чл. 5, ал. 2 от АПК, тъй като Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (придобила гражданственост като ЕКПЧ), е част от вътрешното законодателство, но има приоритет пред законите на страната.

- **Инициатива за възобновяването**

Разпоредбата на чл. 100 изрично посочва участниците в производството, които имат такава инициатива.

- **Неучаствало лице**

Според чл. 101 на АПК такава лица може да иска възобновяване, ако актът го засяга.

- **Срок за образуване на производството по възобновяване**

Според чл. 102, ал. 1, в тримесечен срок от влизане в сила на акта при съществено нарушение при издаването му. За всички останали случаи срокът също е тримесечен, но от узнаване на обстоятелството, което е в основата на възобновяването. Преклузивният срок обаче е *една година* от възникване на основанието за възобновяване.

Из Решение № 12245 от 5.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 9028/2007 г., IV о., докладчик съдията Галина Матейска: „Тъй като в обществените отношения е необходима правна стабилност, а не анархия, възобновяването на производството не може да става безсрочно, а в определените от законодателя в чл. 102 от АПК срокове.... Настоящият състав не споделя становището на представителя на прокуратурата, че тъй като се касае за административен акт, чиято нищожност не е ограничена във времето съгласно чл. 37, ал. 2 от ЗАП (отм.), всеки може да се позове на нея, включително и министърът като неин издател. Правото да се оспорва без ограничение във времето на индивидуален административен акт с възражение за нищожност е предоставено на засегнатите от акта граждани и организации, както и на прокурора чрез подаване на протест, а не на административните органи (чл. 37, ал. 2 ЗАП, чл. 147 и чл. 149, ал. 5 АПК)”.

- **Производство по възобновяване**

Административният орган конституира служебно третите лица, придобили права от акта – чл. 103, ал. 1 от АПК. Искането за възобновяване се разглежда по реда на Ос-

порване на административните актове по административен ред – *Глава шеста от АПК. Отказът да се допусне възобновяване се разглежда по реда на Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт – Глава десета, Раздел IV от АПК.* Производството се възобновява по реда за издаване на АА (в зависимост от вида на акта – ИАА, ОАА или НАА) – *Глава пета.* При издадени два акта, незаконосъобразно издаденият се отменя.

Из Решение № 13525 от 21.10.2011 г. на ВАС по адм. д. № 7243/2011 г., II о., докладчик съдията Любомира Мотова: „Следва да се отбележи, че жалбата срещу отказа да се допусне възобновяване подлежи на разглеждане по реда на глава десета, раздел IV - чл. 103, ал. 3 АПК – като отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт, жалбата срещу който се разглежда в закрито заседание и съдът се произнася с определение, подлежащо на обжалване с частна жалба от страните, участващи в административното производство /чл. 197 и сл. АПК/. Като е разгледал оспорването по реда на чл. 145 и сл. от АПК, първоинстанционният съд е допуснал нарушение на съдопроизводствените правила, но то не е съществено и не е основание за отмяна на постановения съдебен акт. Отделно от това в жалбата не е релевирано такова касационно основание /чл. 218, ал. 1 АПК/.“

- **Оспорване на новия административен акт**

Разпоредбата на чл. 104 насочва към общите правила на Кодекса.

- **Зачитане правата на третите лица**

Отмяната или възобновяването не може да засегне правата на третите добросъвестни лица – чл. 105 от АПК.

- **Оспорен пред съда административен акт – чл. 106 от АПК**

Когато актът е бил оспорен пред съда, за възстановяването се прилага *реда на Отмяна на влезли в сила съдебни актове, Глава четирнадесета от АПК.*

## **Четвърта тема**

# **ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СИГНАЛИ**

---

### **Първа подтема. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

- **Предмет и обхват**

Нормата на чл. 107, ал. 1 не стеснява обхвата на предложенията и сигналите само до компетентността на административните органи, но разширява същия и до *други органи, които осъществяват публичноправни функции.* Ако е предвиден друг ред относно тази материя, прилага се той – ал. 2. Легална дефиниция – предложението може да се прави за усъвършенстване на организацията и дейността на органите или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността им – ал. 3. Друга легална дефиниция също е налице – сигналите могат да се подават за *злоупотреби с власт и корупция*, лошо управление на държавно или общинско имущество, или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни

органи или длъжностни лица, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица – ал. 4. Интересно, дали Законодателят умишлено е използвал съюзът „и“, след като в същия текст след това „правилно“ е употребил шест пъти съюзът „или“. Тук са възможни две тълкувания: Първото, при което следвайки логиката на закона трябва да приемем, че това „и“ следва да го четем като „или“, т. е. – Законодателят е имал предвид две различни общественоопасни и обществено неприемливи явления, срещу които следва да се насочат всякакви усилия. Или с други думи, налице е алтернативност и при наличието на едното само явление, правната норма може да бъде задействана. Терминът „злоупотреба с власт“ е многократно използван в българската нормативна уредба, но липсва законова дефиниция. Въпреки това, и теорията, и практиката приемат, че се касае за неспазване целта на закона. Терминът „корупция“ е легално дефиниран в чл. 2 на *Гражданската конвенция за корупцията* – искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава. *Наказателната конвенция относно корупцията* обаче дефинира пасивен и активен подкуп, в публичния и частния сектор, търговия с влияние и други. Т. е., законодателят явно е имал предвид „или“ при формулиране на първата част от нормата.

Следва да се отчита и Законът за ратифициране на Конвенцията за борба с корупцията, в която участват служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, изготвена на базата на член К.3 (2) (с) от Договора за Европейския съюз. В Конвенцията се дават легални дефиниции не само на понятията „Служител на Общността“ и „държавен служител“, но и се посочват основните форми на корупцията, както и се налага изискването на приравняването на националните наказателни закони към нормите на Конвенцията.

- **Принципи – чл. 108 от АПК**

Органите са длъжни да разгледат предложенията и сигналите: в установените срокове; обективно; законосъобразно. Една от най-важните разпоредби в *новото българско законодателство*, която е част от политическите критерии за членство на Република България в Европейския съюз е изразена чрез нормата „Никой не може да бъде преследван само заради подаден сигнал или предложение“. С така формулираната разпоредба на чл. 108, ал. 2 в АПК се въвежда принципът на *reformation in peius*.

- **Страни**

Тук изрично е дадена възможност не само на всеки гражданин и организация, но и на омбудсмана – чл. 109. Общото понятие „граждани“ включва както българските граждани, така и граждани и поданици на други държави, лица без гражданство и други, защото те, според чл. 26, ал. 2 от КРБ в качеството си на „чужденци, пребиваващи в Република България“ имат всички права и задължения по Конституцията, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство. Нормата обаче на чл. 45 от КРБ (уреждаща правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи) обаче не изисква изрично българско гражданство.

- **Организация на работата с предложенията и сигналите**

В чл. 110 този въпрос е предвиден да бъде разрешен с устройствените правилници на съответните администрации. За тази дейност отговарят органите, но те могат да я възложат на определени длъжностни лица.

Като пример за добра практика в тази насока може да бъде посочен Устройственият правилник на Министерството на финансите (изм. и доп., бр.53 от 30.06.2007 г., в сила от 30.06.2007 г.).

- **Форма на предложенията и сигналите**

Формата може да бъде писмена или устна – чл. 111, ал. 1 от АПК. Подаването може да е лично или чрез пълномощник. Носителят на информацията може да бъде телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. В разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. 8 от ЗЕУ има изрично изискване към доставчикът на електронни административни услуги да предостави безпрепятствен, пряк и постоянен достъп на получателите на услуги до информацията за подаване на предложения, сигнали и жалби. Ал. 2 изрично въвежда изискването за регистриране на сигналите и предложенията. Ако са необходими разяснения, същите се дават на подателя – ал. 3. С оглед на принципа на предпазливост, удачно е това да е в *писмена форма*, макар да няма изрично изискване за това. Не се образува производство (чл. 111, ал. 4 от АПК):

- по анонимни *сигнали и предложения*. В изискванията към предложенията и сигналите трябва да е отразено изрично какви точно данни се очакват от подателя.

- Трябва да са налице достатъчно данни, с оглед на обратната връзка, както и при евентуални случаи на недобросъвестност от страна на подателя;

- по *сигнали*, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години.

- **Препращане по компетентност**

Некомпетентният орган препраща на компетентния орган сигнала или предложението не по-късно от 7 дни. Принцип на икономията – това не се прави, ако има данни, че сигналът или предложението са изпратени и до компетентния орган – чл. 112 от АПК. За препращането по компетентност се уведомява подателя.

- **Ограничения – чл. 113 от АПК**

Налице е забрана за решаване на сигналите от органите или длъжностните лица, срещу които са подадени сигналите. Изключение – освен когато последните приемат основателността и уважат сигнала.

- **Изясняване на фактическата и правна обстановка**

Налице е изискване не само за изясняване на случая, но и за обсъждане на обясненията и възраженията на заинтересованите лица – чл. 114, ал. 1 от АПК. Органите също така са длъжни и да разяснят на подателите техните права – ал. 2. За изясняване на случая са допустими всички незабранени от закон средства – ал. 3. Тези средства се определят от органа, освен ако нормативен акт предвижда определен ред или определени средства – ал. 4. Налице е задължение на организациите да предоставят исканите им от органа документи, обяснения или сведения в определения от органа срок – ал. 5. Това се отнася и до гражданите, освен ако по този начин могат да бъдат увредени техните права или законни интереси или да се накърни достойнството им – ал. 6. При неоснователност, незаконосъобразност или невъзможност да бъдат удовлетворени *исканията*, задължително се посочват мотивите за това – ал. 7. Изразът „исканията“ е по-общ, и включва в себе си всички повдигнати в сигнал или предложение въпроси, които могат да имат много комплексен или детайлен характер. Произнасянето следва да бъде по всяко едно „искане“. Решението трябва да отразява съществени неща – подателя, органа, предложението/сигнала, фактическата обстановка по случая, волеизявлението на органа по исканията.

Из Решение № 52 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 12569/2007 г., IV о., докладчик съдията Галина Матейска: „С приемането на България в Европейския съюз е невъзможна проверката кои лица са извън граница, съответно дали по същото време са гласували в страната.“

- **Изпълнение**

Органът, постановил решение по предложение или сигнал определя начина и срока на изпълнението – чл. 115 от АПК. Това е своеобразна гаранция за обезпечаване на изпълнението по производствата по сигнали и предложения, тъй като по досегашното законодателство и административна практика нямаше достатъчно сигурност, че действително ще бъдат реализирани мерки по самото изпълнение.

- **Приключване на производството**

С изпълнението на решението производството приключва – чл. 116 от АПК.

## *Втора подтема. ПРЕДЛОЖЕНИЯ*

- **Компетентност**

Компетентни са органите, които могат да разрешат случая – чл. 117, ал. 1. Налице е възможност препис от предложението да бъде адресирано и до горестоящия орган – ал. 2. Систематичният прочит на чл. 107, ал. 3 във вр. с чл. 117 от АПК ни насочва към абсолютен нонсенс – „подобряване на организацията на орган (примерно - *министър*)“. Нормата на чл. 42, ал. 1 от ЗАдм. е категорична – министерството е администрация, която подпомага дейността на министъра. Очевидно Законодателят в чл. 107, ал. 3 от АПК е имал предвид „подобряване на организацията на администрацията, която подпомага органа на държавна власт“ или „подобряване на дейността на администрацията и на правомощията на органа“. Тук следва да се отбележи, че не може по реда на предложенията да се търси заобикаляне на друг посочен в специален закон ред, примерно – за получаване на лицензия, разрешително и други подобни. Това би било първоначална злоупотреба с права и би било грубо нарушение на чл. 4, ал. 3 от АПК, изискващо добросъвестност на субектите на административното производство.

- **Решение**

То следва да бъде изготвено най-късно до два месеца от постъпването на предложението. В седемдневен срок след това решението следва да бъде съобщено на подателя – чл. 118, ал. 2 от АПК. Срокът може да бъде продължен до 6-месечен с решение на горестоящия орган, за което подателят следва да бъде уведомен.

Критерии за продължаването – необходимост от по-продължително проучване – ал. 2. Решението по направено предложение не подлежи на обжалване – ал. 3. Решението трябва да отразява не само предложението (в сбита форма), но и волеизявлението на органа по това предложение. Възможни са два резултата – да се приеме решението (мерки, срокове, изпълнители) или да не се приеме (излагане на издържани мотиви за това). При отхвърлянето може да е налице незаконосъобразност (предложението да се наруши императивна норма на закона); неоснователност (предложението не би довело до „подобряване“); „невъзможност“ (предложението не може да се удовлетвори поради обективни причини). Именно с въвеждането на института на „невъзможност“ българският Законодател за пръв път по категоричен начин закрепява принципът „Законът не изисква от никого невъзможното“, защото до този момент администрацията бе задължена да работи и по „невъзможни за решаване случаи“ и нямаше никакъв

аргумент в полза на това, че след като формално искането е законосъобразно, то не е удовлетворено. Невъзможност ще е налице примерно, при липса на бюджетни средства. Актът, в който е отразено волеизявлението на органа може и да не е наименуван „решение“. Законодателят очевидно има предвид дейността по разрешаване на случая, и именно тази дейност нарича „решение“. Разбира се, от формална страна, този акт би трябвало да се нарече „решение“, според АПК.

### Трета подтема. СИГНАЛИ

- **Компетентност**

Компетентни са органите, които *непосредствено ръководят и контролират* органите и длъжностните лица, срещу които е подаден сигнала – чл. 119, ал. 1. Подателят има право на преценка да подаде сигналът и чрез органа, срещу който е насочен сигнала – ал. 2, както и да изпрати препис и до по-горестоящия орган – ал. 3 (това ще бъде „горестоящ на горестоящия орган“, ако има такъв).

- **Спиране на изпълнението**

Подаденият сигнал сам по себе си няма суспензивен ефект (защото не е инстанционен инструмент за оспорване), но органът, който разглежда сигнала може да разпореди спиране изпълнението на акт или действие, докато се произнесе с решение по сигнала – чл. 120 от АПК.

- **Срок за произнасяне**

Решението по сигнала се постановява в двумесечен срок от постъпването му, който може да бъде продължен най-много с един месец, за което следва да се уведоми подателя – чл. 121.

- **Решение**

При основателен сигнал, органът (*per argumemnto a contrario* от изричното цитиране в следващата алинея на друг орган), който издава решение взема *незабавни* мерки за отстраняване на допуснатото нарушение или нецелесъобразност, за което уведомява подателя и заинтересованите лица – чл. 122, ал. 1 от АПК. При неоснователен сигнал органът, срещу който е подаден, изпраща на горестоящия орган своите обяснения в едномесечен срок – ал. 2. Относно формалното наименование на „решението“, важи казаното по-горе.

- **Съобщаване на решението**

Решението е писмено, мотивирано и се съобщава на подателя в седемдневен срок от изготвянето му – чл. 123, ал. 1 от АПК. При засегнати с решението права или законни интереси на други лица, уведомяват се и те – ал. 2. При препращане на сигнала от определени лица или органи, изброени *numerus clausus* в чл. 123, ал. 3, те също следва да бъдат уведомени за решението. При данни за престъпление се уведомява прокурорът. Нормата на чл. 123, ал. 4 кореспондира с нормата на чл. 174 от НПК.

- **Необжалваемост**

Не се разглеждат сигнали, по въпрос, който вече е бил разрешен – чл. 124, ал. 1. Единственото изключение е при нови факти или обстоятелства. Решението по сигнал не подлежи на обжалване – ал. 2.

- **Изпълнение**

Решението се изпълнява в едномесечен срок, с възможност за удължаване не повече от два месеца – чл. 125, ал. 1. Целта на изпълнението е да бъдат премахнати *вредните последици* от незаконосъобразните или нецелесъобразни действия. По този начин нормата на чл. 125, ал. 2 от АПК кореспондира с нормите на Закона за отговорността на държавата и на общините за вреди, като се стреми да не даде възможност на последните норми да бъдат приложими по случая. Именно затова второто изречение на чл. 125, ал. 2 от АПК говори за *удовлетворяване по законен начин*, ако е налице не възможност за премахване на вредите. Налице е задължение на органът-изпълнител да уведоми органът, взел решение по сигнала, за неговото окончателно изпълнение – чл. 125, ал. 3 от АПК.

## **Пета тема**

# **ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪД**

---

### **Първа подтема. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ**

- **Започване на производствата**

Това може да стане по искане на заинтересовано лице или на прокурора, в предвидени от АПК или друг закон случаи – чл. 126 от АПК.

Из Решение № 344 от 10.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10513/2007 г., III о., докладчик съдията Таня Куцарова: „Съгласно разпоредбата на чл. 126 от АПК съдебните производства започват по искане на заинтересовано лице или прокурора в определените от АПК или от друг закон случаи, като под понятието „заинтересовано лице“ кодексът визира лица, чиито субективни права са засегнати от правния спор. Съгласно разпоредбата на чл. 126 от АПК това са лицата, които са адресати на административния акт или са били конституирани като страна в административното производство по издаване на административния акт. В случай, че не са били страна в административното производство по Глава пета от АПК, то правният им интерес от съдебното оспорване би се обусловил от засягане на правната им сфера от издадения административен акт. В този случай съгласно разпоредбата на чл. 21 от АПК задължително изискване е наличието на непосредствено засягане на права, свободи или законни интереси или създаването на права или задължения. Непосредствената връзка между административния акт и правната сфера на лицето е тази, която обуславя и качеството му на заинтересовано лице по см. на чл. 126 от АПК за започване на съдебното производство. Именно наличието на качеството заинтересованост на жалбоподателя ...не е било обсъдено от Административния съд при проверката за допустимост на подадената пред него жалба”.

- **Забрана за non liquet (n.l. – неясно)**

Съдилищата за длъжни да разгледат всяко подадено до тях искане. Това трябва да се случи в разумен срок. По този начин чл. 127, ал. 1 от АПК е в съзвучие с чл. 6, §.1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (**ЕКПЧ**). Забраната за *отказ от правосъдие* е закрепена в чл. 127, ал. 2 от АПК. Не може под предлог, че



липсва правна норма, да се откаже постановяване на решение. Търсенето на правната норма може да стане въз основа на всички правила на юридическата техника, включително и чрез прилагане на аналогии, фикции, презумпции и правилата на тълкуването.

- **Подведомственост**

На административните съдилища са подведомствен всички видове дела, съобразно изброяването в чл. 128, ал. 1 от АПК. Ал. 2 постановява, че всеки може да *предяви иск* за да установи съществуването или несъществуването на административно право или правоотношение, когато има интерес от това и *не разполага с друг ред за защита*. Последният критерии пряко изпълнява изискването на чл. 13 от ЕКПЧ, който изисква право на ефективни правни средства за защита: “Всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за защита от съответната национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти”. (Европейският съд по правата на човека е произнесъл множество решения срещу Република България за нарушение на чл. 13 от ЕКПЧ. Макар и повечето от тях да касаят правоохранителните органи, някои от тях са във връзка с конкретни административни производства. Едно от тях е *Case of Al-Nashif v. Bulgaria, Application № 50963/99, Judgment 20 June 2002*, където Съдът е преценил, че на жалбоподателя не са осигурени ефикасни вътрешноправни средства за защита срещу неговото депортиране, като властите са се позовавали единствено на критерия „национална сигурност”, по тогавашния Закон за чужденците.

Друго подобно решение е по *Case of Kirilova and Others v. Bulgaria, Application № 44038/98, Judgment 9 June 2005*, където Съдът намира, че е налице нарушение на чл. 13 от ЕКПЧ, поради необосновано забавяне по отношение на подадени жалби, както и явното нежелание на властите да решат проблемите на жалбоподателите във връзка с отчуждаването на тяхна къща в центъра на София за нуждите на прокарване на улица и построяване на училище, със заповед на Кмета на столицата от 29 май 1985 г.), и по този начин жалбоподателите са живели в несигурност. С решение на МС за изпълнение на съдебното решение на 06.11.2007 г. на жалбоподателите се изплаща обща сума в размер на 130 730 евро.

Може би във връзка с горното, законодателят е много предпазлив в изказа на чл. 128, ал. 3 от АПК. Там от обсега на съдебното обжалване са изключени административни актове, с които *непосредствено се осъществяват* външната политика, отбраната или сигурността на страната. Законодателят обаче се е презастраховал – изключението има „изключение” – освен ако в закон е предвидено друго.

*Из Решение № 2538 от 21.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 9145/2010 г., IV о., докладчик съдията Галина Карагьозова: „Предлаганите хипотетични разрешения, как би следвало да процедира съдът при наличие на две жалби против един акт, подадени пред съда и съответно по административен ред, са лишени от каквато и да е опора в закона. АПК е категоричен, че при оспорване само на законосъобразността на акта, делото е подведомствено и се разглежда от съда. Съдебно производство може да бъде спряно, както се иска в касационната жалба, само ако пред горестоящия административен орган е оспорена целесъобразността на акта, която хипотеза в случая не е налице.“*

- **Съединяване на жалби**

Подадени едновременно до горестоящ орган и съд жалби се съединяват за общо разглеждане в съдебното производство – чл. 129, ал. 1. Това обаче засяга само въпроси, свързани със *законосъобразността* на акта или отказът за издаването му. Когато

обаче е засегната *и целесъобразността*, съдебното производство се спира до произнасянето по този въпрос от страна на горестоящия административен орган – ал. 2.

- **Спорове за подведомственост**

Административният съд сам решава въпроса за подведомствеността – чл. 130, ал. 1. Забраната за приемане за разглеждане на дело, което вече се гледа от Съда е закрепено в чл. 130, ал. 2 от АПК и пряко прилага конституционния принцип за *разделение на властите*. Въпросът за подведомствеността може да бъде повдигнат по всяко време на съдебното дело, включително и служебно от Съда – ал. 3. Ако приеме, че делото не му е подведомствено, Съдът го изпраща на надлежния орган. Определението или разпореждането за това могат да се обжалват с частна жалба от *страните и от органа, комуто делото е изпратено* – ал. 4.

- **Двуйнстанционност на производството**

Разпоредбата на чл. 131 от АПК предвижда само две съдебни инстанции, освен ако не е предвидено друго. *De facto u de jure* административните производства по същността си са триинстанционни, като се има предвид и първата инстанция по обжалване – непосредствено по-горестоящия административен орган (в общия случай). Макар и този орган да не е част от съдебната система, действията и актовете му по обжалването на първоначалния акт по *същността си са правораздавателни*. Законодателят му предоставя тази функция, присъща на съдебната система, защото много по-бързо, ефективно и икономично може да се постанови законосъобразност и *целесъобразност* вътре в системата на администрацията. Съдът се произнася само по законосъобразността, и само в случаите на преценка на оперативна самостоятелност засяга някои от измеренията на целесъобразността.

Из Решение № 59 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 9270/2007 г., II о., докладчик председателят Славка Найденова: „Жалбоподателите са могли да обжалват процесната заповед поради незапочнал да тече срокът за оспорването ѝ, а не да искат отмяната ѝ по посочения по-горе ред, ако са заинтересувани страни по смисъла на чл. 131 АПК към датата на издаването ѝ, а не към по-късен момент, когато се придобиват собственически права, с оглед представените по делото нотариални актове”.

- **Родова подсъдност**

Принципното положение е, че административните дела са подсъдни на административните съдилища – ал. 1 на чл. 132. Изключенията (подсъдност на ВАС като първа инстанция) са изредени в ал. 2.

- **Местна подсъдност**

Тя е привързана със седалището на органа, издал оспорвания административен акт – чл. 133, ал. 1. Също там е посочен изрично и Административният съд – София, който е компетентен за актове, издадени от орган със седалище в чужбина. Исковете за обезщетения могат да бъдат предявени пред съда по адреса или седалището на жалбоподателя. Когато компетентният съд *не е в състояние* да разгледа делото, ВАС постановява изпращането му в съседен административен съд. Това най-често може да се случи във връзка с хипотезите на чл. 12 от ГПК, които са в синхрон с изискването на чл. 6, §.1 от ЕКПЧ за „безпристрастен съд”. Европейският съд по правата на човека в Страсбург нееднократно се е произнасял по отношение на „основателни съмнения в безпристрастност”. Той дори стига до там, че в определени случаи приема, че само наличието на съмнение налага отвеждането на съдията. В този смисъл е и фундаменталното решение *Case of Delcourt v. Belgium, Application № 2689/65, Judgment, 17 January 1970*,

*Court, където е закрепен принципът: „Justice must not only be done; it must also be seen to be done“.*

- **Задължителност на подсъдността**

Забраната за договаряне на подсъдността е закрепена в чл. 134, ал. 1 от АПК. Съдът очевидно е имал предвид опазване интересите на трети лица, както и евентуална *процесуална шикана*, ако се допусне договорна промяна на законовоопределената подсъдност. Очевидно е съхранен и принципът на икономичността, с оглед на командировъчните разходи на процесуалните представители на администрацията. Възражение за местна неподсъдност може да се прави най-късно в първото заседание пред първата инстанция и може да се повдига и служебно от съда. За това възражение страната е длъжна да представи доказателства – чл. 134, ал. 2 от АПК.

- **Спорове за подсъдност**

Всеки съд решава самостоятелно относно подсъдността – чл. 135, ал. 1 от АПК. Ако намери, че делото е неподсъдно нему, той го изпраща на компетентния съд. Но делото се смята за образувано от деня на завеждането му пред ненадлежащия съд, като извършените от последния действия запазват силата си – ал. 2. Споровете за подсъдност се решават от ВАС, а когато страна по спора е ВАС – от петчленен състав – ал. 3. Споровете за подсъдност между *общите и административните* съдилища се решават от комбиниран състав на ВКС и ВАС – ал. 4. Определенията по спорове за подсъдност не подлежат на обжалване – ал. 7.

Из Определение № 1 от 11.01.2012 г. на ВАС по адм. д. № 66/2011 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Милка Панчева: „Административен съд гр. ... е повдигнал спор за подсъдност с Варненски районен съд за разглеждане на искова молба на Стоянка Иванова Мънина против Община, гр. Варна с правно основание чл. 71, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация. На основание чл. 135, ал. 4 от АПК, спорът следва да бъде разрешен от сборен състав на ВКС и ВАС, сформирани по правилата на цитираната императивна правна норма. За да се произнесе по спора за подсъдност между общия и административния съд, настоящият петчленен състав от представители на Върховния касационен съд и Върховния административен съд намира следното: ...Според чл. 128, ал. 1, т. 5 от АПК на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица. Следователно, иск за обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, вкл. и когато те могат да бъдат определени като пряка или непряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗЗДискр, следва да бъде разгледан по правилата на глава XI от дял III на АПК (арг. чл. 203, ал. 1 АПК) от административен съд.“

- **Задължително представителство**

Разпоредбата на чл. 136, ал. 1 дава възможност на Съда да задължи повече от 10 страни с еднакви интереси да излъчат общ представител. Очевидно, при 11 и повече страни този представител трябва да е измежду тях, като той може да бъде упълномощен по извън правилата на чл. 18, ал. 1 от АПК, който препраща към чл. 20 от ГПК. Аргумент за това е словосъчетанието „измежду тях“. Това означава, че жалбоподателите например могат да посочат един общ представител, който може и да не отговаря на кръга от лицата по чл. 20 от ГПК. Ако страните не посочат общ представител, Съдът назначава служебно такъв по реда на ГПК и Закона за правната помощ. Приоритетът на процесуалните действия на страната пред тези на общия процесуален представител е гаранция за защита на правата и интересите на всяка една страна – ал. 2. Представителната власт се прекратява с изявление на представлявания до представителя и до

Съда – ал. 3. Разноските за общия представител се понасят от административния орган съобразно уважената част от оспорването – ал. 4. Това законово разрешение не е удачно и би могло да мотивира *администрацията да се стреми да издава такива актове, които не засягат повече от 10 страни, което пък би нарушило принципът на икономичността.*

Из Решение № 9 от 14.04.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 6/98 г.: „Правото на гражданите да организират защитата на правата си с използване помощта на квалифицирано лице – защитник, придобива особено значение тогава, когато за гражданина е необходимо при защитата му познаване на законите, съдебната практика, правната теория и съдебните и административните процедури”.

- **Призоваване**

Страната се призовава на адреса, който е посочила в административната фаза на процеса, освен ако в съдебната фаза не е дала друг адрес – чл. 137, ал. 1 от АПК. На страната могат да се връчват на посочения от нея електронен адрес – ал. 2. Законовата презумпция, че същите се смятат за връчени с постъпването им в информационната система е неудачен – повечето лица в Република България *нямат ежедневен достъп до Интернет*. Когато не е посочен адрес по делото, страната се призовава на настоящия или на постоянния си адрес – ал. 3. Лица с неизвестен адрес се призовават чрез ДВ – ал. 4. Когато е налице общ пълномощник, страните се призовават чрез него – ал. 5. Ако липсва общ пълномощник на повече от 10 лица, те могат да се *извърши оповестяване* чрез ДВ за *следващите процесуални действия*. Това разпореждане на председателя на съдебния състав се съобщава на страните – ал. 6. При редовно призоваване не се изпращат следващи призовки на страните, освен ако делото е отсрочено или прекратено в закрито съдебно заседание – ал. 7.

Из Определение № 1635 от 15.02.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1164/2007 г., 5-членен състав, докладчик председателят Андрей Икономов: „След констатиране на нередовността на жалбата, е дадена възможност на жалбоподателя да я отстрани. Съобщението за това не му е връчено по негова вина. На основание чл. 138, ал. 2 във вр. с чл. 137, ал. 1 от АПК, съобщението следва да се изпрати на адреса, на който страната е била призована за последен път в производството пред административния орган. Такъв адрес в приложената административна преписка липсва, поради което съобщението е изпратено на посочения в жалбата - ...Въпреки двукратно изпращане на съобщението, такова дружество и лица там не са били установени и са непознати. Жалбоподателят не е реагирал и на уведомяването чрез поставяне на съобщението на таблото в съда. Липсата на интерес към поставените въпроси пред ВАС за периода от постъпването на жалбата във ВАС ...до произнасянето на съда... сочи на незаинтересованост от реализирането на процесуалните и материални права във връзка с нея. Същата е била нередовна и е останала такава до произнасянето на съда.”

- **Съобщения**

Съдебните актове, други съобщения и книжа по делото се изпращат на страните по реда на призоваването – чл. 138 от АПК.

- **Отлагане на делото**

Делото се отлага, ако страната или представителят ѝ не могат да се явят поради препятствие, което не могат да отстранят. В такъв случай делото се отлага за дата в рамките на три месеца – чл. 139, ал. 1 от АПК. При повторно искане за отлагане от същата страна делото може да бъде отложено *само на друго основание* и то ако Съдът прецени, че не е налице процесуална шикана – ал. 2.

Из Решение № 1210 от 4.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 11256/2008 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Ваня Анчева: „Редовната процедура по призоваването на ...и наличието на

упълномощено от нея с всички права на защитник по делото втори адвокат е достатъчно основание по аргумент от противното на чл. 139, ал. 1 от АПК за разглеждане и решаване на спора в проведеното на ....открито съдебно заседание, дори и молбата за отлагане да е била докладвана своевременно на решаващия съдебен състав...Основание за отмяна в последната от трите хипотези на чл. 239, т. 5 (на която се позовава молителката) е налице, когато по причини от извинителен характер страната не е могла да се яви лично или чрез повереник. Причината за неявяването трябва да е внезапна и непреодолима, като съобразно предписанието на чл. 139, ал. 1 от АПК, вр. с чл. 228 от АПК и спрямо повереника следва да са налице обстоятелства, осуетяващи неговото явяване. В конкретния случай страната ....е представила болничен лист, удостоверяващ внезапното ѝ заболяване и необходимостта от домашно лечение, ....но не е била лишена от възможността да участва чрез повереник в проведеното съдебно производство, доколкото е могла да бъде надлежно представлявана от втория упълномощен адвокат, чиито представителен мандат не е оттеглен и по отношение на който няма данни да е бил възпрепятстван да се яви в проведеното на ...открито заседание по делото”.

- **Удължаване на сроковете за обжалване при нередовно съобщаване**

Когато в административният акт или съобщението за него не е посочено в какъв срок и пред кой орган актът може да се обжалва, срокът за обжалване се удължава на два месеца – чл. 140, ал. 1. Текстът не е много удачен, макар и да дава гаранция за правото на защита според **Правна защита за поведение/акт на добра воля (Legal Protection for bona fide behavior (act))**. Текстът обаче дава възможност на администрацията да *игнорира задължението си* за вписване на необходимия реквизит по чл. 59, ал. 2, т. 7 от АПК, което по същността си е съществено процесуално нарушение и пряко касае валидността на акта. Това *предполага* условия за корупция, когато в самия акт се допуска съществен пропуск, като *оправданието* може винаги да бъде разпоредбата на чл. 140, ал. 1. По същият начин може да се разглежда и ал. 2 на чл. 140 – срокът може да се удължи на 6 месеца, ако в акта погрешно е посочено, че той не подлежи на обжалване. Това не бива да се случва, защото процесуалните закони са пределно ясни за администрацията. Поставя се въпросът, какво би се случило след изтичането и на този шестмесечен срок, ако потенциалният жалбоподател само на основата на доверието си към администрацията приеме, че актът действително е необжалваем?

- **Представяне на електронни документи**

Пред Съда могат да бъдат представяни електронни документи по реда на Закона за електронния документ и електронния подпис – чл. 141 от АПК.

- **Преценка за съответствие с материалния закон**

Съответствието на административният акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му – чл. 142, ал. 1 от АПК. Законодателят е неперфектен, неотчитайки изискването за по-благоприятни мерки в чл. 6, ал. 3 на АПК. Като се отчете административната и съдебната фаза на оспорване, може да е налице материален закон с по-благоприятни мерки, за което преценката би следвало да се прави *към момента на инстанционната проверка*, а не към отдавна отминалия момент на издаване на акта. По-удачно е разрешението на чл. 142, ал. 2, което, отчитайки динамиката на обществото, приема, че установяването на нови факти от значение за делото, настъпили след издаването на акта, се преценява към момента на приключване на устните състезания.

Из Решение № 1496 от 11.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 12091/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Галина Христова: „Особеното в производството по оспорване на нормативен акт е, че следва да се вземат предвид настъпилите нови факти от значение за делото. Това е уредено и законово съгласно чл. 142, ал. 2 АПК....В конкретния случай има налице

две законодателни промени на оспорения подзаконов нормативен акт – и след приключване на устните състезания пред решаващия съд и след приключване на устните състезания пред касационния съд. В първия случай промяната води до отпадане на правния интерес от търсената съдебна защита, тъй като търсения резултат е бил постигнат с промяната на оспорения текст на чл. ...Във втория случай – след отмяната отпада и действието на оспорения подзаконов нормативен акт, т. е. отпада предметът на спора”.

- **Отговорност за разноски**

Когато съдът отмени административния акт или отказа да се издаде такъв, разноските за съдебното производство се поемат от бюджета на органа, издал акта или отказа – чл. 143, ал. 1 от АПК. По същият начин се процедира и когато актът бъде изтеглен – ал. 2. Когато съдът отхвърли жалбата или жалбата бъде оттеглена, страната, за която акта е благоприятен, има право на разноски – ал. 3. Макар ал. 4 да не указва изрично, при отхвърляне или оттегляне на жалбата подателят *заплаща на административния орган* разноските по делото – ал. 4. Тук обаче е налице едно ограничение по отношение на администрацията – заплаща ѝ се минималното възнаграждение за един адвокат. А по сложни от фактически и правна страна дела, както и по дела с огромен обществен интерес, администрацията обикновено ангажира повече от един юрисконсулт. Нормата демотивира участието на голям екип от Правните дирекции и отдели на администрацията, с оглед на минималните адвокатски възнаграждения (още повече, че същите така или иначе отиват в бюджета на администрацията, а не за стимулиране на юрисконсултите).

Омбудсманът на Република България атакува като противоконституционна нормата на чл. 143, ал. 4 от АПК, за което Конституционният съд на Република България образува конституционно дело № 11/2006 година и се е произнесъл с Решение № 5 от 17.04.2007 г. в следния смисъл:

„По конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 143, ал. 4 АПК...Извън всякакво съмнение е, че освен предназначението на гаранция при нарушени права правото на защита изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове. От тези безспорни предпоставки обаче не произтича заключението, че безплатното производство е гаранция за правото на защита и за правовата държава... Неравнопоставеността на гражданина и държавата във фактически план не обуславя необходимост от юридическо неравенство на страните в съдебния процес. Присъщото на социалното инженерство разбиране, че фактическото неравенство би могло да се преодолее чрез кумулиране с юридическо неравенство, е илюзия. Не могат да бъдат споделени и доводите, които произтичат от ранно либералното и съвременното либертарианско схващане за антиномията на държавната власт и свободата на индивида. В съвременните условия държавната власт и свободата като система от права, законни интереси и задължения не се намират в обратна механична зависимост, присъща на скачените съдове във физиката. ...на освобождаването от заплащане на разноски, което привидно „гарантира“ правото на защита”, противостои ограничението на свободата на останалите граждани, които в крайна сметка поемат разходите по обжалването, като чрез дължимите данъци формират бюджета, от който се финансират държавните органи, вкл. и съдебната власт. ..В този смисъл, правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и ограничава правата на останалите граждани и юридически лица...”

И Върховният административен съд се е произнесъл по тези правна материя, поради нейната особена важност за административната практика.

Из Тълкувателно решение № 3 от 13.05.2010 г. на ВАС по тълк. д. № 5/2009, ОСК на ВАС, докладчик съдията Диана Добрева” Правният разум, залегнал в текстовете на чл. 143, ал. 1 - ал. 4 от АПК, изисква да бъдат заплатени разноските на страната, в чиято полза е постановеният съдебен акт, от страната, за която оспорването е приключило неблагоприятно - с отмяна на обжалвания административен акт, респективно на отказа такъв да бъде издаден,

при прекратяване на делото поради оттеглянето на акта, съответно при отхвърляне на оспорването или оттеглянето на жалбата. Задължението за разноси за страната произтича от неоснователно предизвикания правен спор, поради което не може да бъде поставено в зависимост от качеството ѝ в процеса - на жалбоподател или ответник. Тезата, че при всички обстоятелства, дори и при издаване на законосъобразни актове, разноските за процесуална защита при тяхното оспорване, извън хипотезата на чл. 143, ал. 4 от АПК - защита от адвокат, са за сметка на административния орган, е в нарушение на принципа на равенство на страните в административния процес, прогласен в чл. 8, ал. 1 от АПК. За разлика от неравнопоставеността на страните в производството по издаване на административния акт с оглед характера на материалното административно правоотношение на власт и подчинение, в съдебния процес те имат равни процесуални права и съответно задължения, включително за разноси. В заключение и като допълнителен аргумент в подкрепа на изложеното следва да се отбележи, че дължимост на юрисконсултско възнаграждение на администрацията в размер до минималното възнаграждение за един адвокат изрично предвижда чл. 161, ал. 1, изр. трето от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в процедурата по съдебно обжалване на ревизионните актове, в хипотезата на отхвърляне на оспорването.

- **Субсидиарност**

За неуредените общи въпроси по отношение на съдебното производство се прилага ГПК – чл. 144 от АПК. По този начин нормата на чл. 144 от АПК се превръща в общата препращаща норма към ГПК (най-пълно кодифицирания процесуален закон с богатата административна и съдебна практика). Още повече, че във фазата на съдебния контрол се преценява акт или действие на администрацията, което значи, че самата администрация още при издаването на акта трябва да има предвид *евентуално приложение на ГПК* в съдебната фаза на административния процес и *да съобразява актовете и действията* си с евентуално приложимите норми на ГПК.

Из Решение № 12149 от 3.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 4306/2007 г., III о., докладчик съдията Галина Христова: „Освен доказателствата, събрани и представени от административния орган съдът, по своя инициатива, или по искане на страните, може да събира и нови, допустими по ГПК, включително и да назначава вещи лица служебно, когато тези доказателства са относими към правилното решаване на спора”.

Всички правни постановки на новия ГПК (ДВ, бр.59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.) трябва да се познават добре и актовете и действията на администрацията да бъдат съобразени и с тях към момента на влизането им в сила.

Из Решение № 11898 от 28.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 6525/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Обвързваща съда сила имат само т.н. „официални свидетелстващи документи” – издадени от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред (чл. 143, ал. 1 ГПК във вр. с чл. 144 АПК).”

Из **Послепис към Решение № 14252 от 03.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 7824/2011 г., VII о., докладчик председателя Юлия Ковачева:** „На основание чл. 236, ал. 3 от ГПК във връзка с чл. 144 АПК отбелязвам: Съдия Иван Раденков отказва да подпише съдебното решение, като е постъпил самоотвод от същия след произнасяне на съдебния състав, изготвяне на съдебното решение и подписването му от 2-ма от членовете на състава. 02.11.2011 г. Председател: Ю. Ковачева”.

## **Втора подтема. ОСПОРВАНЕ НА ИНДИВИДУАЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПРЕД ПЪРВАТА ИНСТАНЦИЯ**

### **• Предмет на оспорване**

Пред съдебната инстанция се оспорва законосъобразността на ИАА – чл. 145, ал. 1 от АПК. На оспорване подлежат ИАА (отказът да се издаде ИАА); актът на по-горестоящия орган (с който е изменен или отменен първоначалния ИАА и въпросът е решен по същество); решенията по искане за издаване на документи – ал. 2. ИАА могат да бъдат оспорени изцяло или в отделни техни части – ал. 3.

*(по-долу: Решение № 9333 от 29.09.2006 г. на ВАС по адм.дело № 4122/2006 г.)*

Из Решение № 3116 от 19.03.2008 г. на ВАС по адм. д. № 551/2008 г., I о., докладчик съдията Бисерка Коцева: "Неоснователно е възражението на касатора, че съдът в нарушение на разпоредбата на чл. 145 от АПК се е произнесъл по целесъобразността на обжалвания административен акт, като е приел, че същият е издаден в противоречие с целта на закона. В конкретния случай съдът не е излязъл извън пределите на предвидената в чл. 145 от АПК проверка за законосъобразност, тъй като на чл. 146, т. 5 от АПК изрично предвижда като основание за оспорване на административните актове: несъответствието му с целта на закона. Още повече, че разпоредбата на чл. 168, ал. 1 от АПК задължава съда да извърши проверка за законосъобразността на акта не само на посочените в жалбата основания, а на всички изброени в чл. 146, т. 1-5 от АПК".

### **• Основания за оспорване – чл. 146 от АПК**

1. Липса на компетентност;
2. Неспазване на установената форма;

Из Решение № 4663 от 10.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1215/2007 г., V о., докладчик съдията Мариета Милева: "Липсата на мотиви е съществено нарушение на формата на акта, тъй като нарушава правото на адресата на защита и е основание за отмяна на административния акт. ..и с оглед изричната компетентност на ....върща преписката на административния орган за произнасяне..."

3. Съществено нарушение на административнопроизводствени правила;

Из Решение № 12581 от 12.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 7395/2007 г., II о., докладчик съдията Георги Ангелов: "Всяко от заключенията съдържа конкретна словесна оценка за качествата на кандидата, затова не може да се сподели доводът за отсъствие на сравнителни съображения в тях. Нито законът, нито наредбата изискват числово оценяване, както счита жалбоподателят. Независимо дали е прилагала този способ като работен, вътрешните правила на комисията, ако е съгласувала такива, не са от нормативен, а от организационен характер, затова не могат да бъдат свързани с с отменителните основания по чл. 146 АПК.";

4. Противоречие с материалноправни разпоредби;

Христоматийна практика («Делото 5252» или «Делото Д.П.» ) по смисъла на чл. 146, т. 3 и т. 4 от АПК се намира в Решение № 9763 от 16.10.2007 г. на ВАС по адм. д. № 5252/2007 г., 5-членен състав, докладчик съдията Надежда Джелепова:

„На проведеното на 16.05.2007 г. заседание на Висшия съдебен съвет по протокол № 16 е взето решение, с което е отхвърлена молбата на ....за възстановяване на длъжността „следовател“ в Столичната следствена служба. Административният орган е мотивирал така взетото решение с това, че след като ...няма морал да бъде заместник-министър, то няма морал да бъде и магистрат.

Това решение на Висшия съдебен съвет е издадено в противоречие с разпоредбата на чл. 132, ал. 2 от ЗСВ (сега отменен, но действащ по време на издаване на решението). Посоченият текст предвижда, че при преустановяване на длъжността лицата по ал. 1, т. 1 (народни представители, министри, заместник-министри, кметове и общински съветници), подали



молба до Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от датата на освобождаването им, се възстановяват на заеманата длъжност в органите на съдебната власт, като времето, прекарано на длъжност по ал. 1, т. 1, се зачита за стаж по чл. 127, ал. 1-6 от ЗСВ. При анализ на разпоредбата следва извода, че за възстановяване на лицата по чл. 132, ал. 1, т. 1 от ЗСВ (отм.) в съдебната система е необходимо наличието на две предпоставки – лицето да е освободено от длъжност и да е подало молба до Висшия съдебен съвет в посочения срок. Законът не поставя като изискване при възстановяване на освободени от длъжност заместник-министри в съдебната система да бъдат разглеждани техните морални качества. Това е така, защото притежаването на необходимите нравствени качества е условие за назначаване на магистрат, докато в случая става въпрос за възстановяване на лице по чл. 132, ал. 1, т. 1 от ЗСВ (отм.) в съдебната система. Ето защо наличието на визираните в чл. 132, ал. 2 от ЗСВ предпоставки предполага издаването на решение в благоприятен за жалбоподателя смисъл. Като е приел обратното, Висшият съдебен съвет е постановил решението си в противоречие с материалноправна разпоредба, което представлява основание за отмяната му на основание чл. 146, т. 4 от АПК.

Отделно от това следва да се посочи, че при издаване на обжалваното решение Висшият съдебен съвет не е изложил мотиви относно това по какви причини е отхвърлил молбата на ...за възстановяването му като магистрат. Изложените при разискванията становища за липсата на морални качества не могат да бъдат възприети като мотиви на взетото решение, защото както беше посочено по-горе, в случаите по чл. 132, ал. 1, т. 1 от ЗСВ (отм.) Висшият съдебен съвет действа при условията на обвързана компетентност и не може да преценява моралните качества на магистратите, временно преустановили заеманото на длъжността. Изложеното в тази връзка становище на представителя на Върховната административна прокуратура относно статута на магистрата е без значение, тъй като законът не предвижда възстановяване на заеманата длъжност само на несменяемите магистрати. Задължението на административният орган да мотивира издаваните от него актове се съдържа в текста на чл. 59, ал. 1 от АПК, като неизпълнението на това задължение представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила – отменително основание по чл. 146, т. 3 от АПК.

С оглед горното оспореното решение ще следва да бъде отменено, а преписката върната на Висшия съдебен съвет за ново произнасяна по молбата на ...за възстановяване на длъжността „следовател“ в Столичната следствена служба. Направеното от процесуалния представител на жалбоподателя искане съдът да се произнесе по същество по подадената от ...молба за възстановяването му като следовател е неоснователно. Съдът не разполага с правомощия за да се произнася по направеното в молбата искане. Възстановяването на магистрат по реда и при условията на чл. 132, ал. 1, т. 1 от ЗСВ (отм.) е единствено в компетентността на административния орган – Висшия съдебен съвет. ”

## 5. Несъответствие с целта на закона;

Из Решение № 3868 от 18.04.2007 г. на ВАС по адм. д. № 11227/2006 г., III о., докладчик председателят Пенка Иванова: „В жалбата съгласно разпоредбата на чл. 150, ал. 1 АПК жалбоподателите не са посочили в какво се състои незаконосъобразността на обжалваната административна заповед, в какво се състои искането, както и основанията за отмяна на административния акт. От съдържанието на жалбата може да се определи, че се обжалва заповедта като неправилна поради нарушение на закона с оглед здравословното състояние на жалбоподателите и общо недоволство от акта като социално несправедлив – отменително основание по чл. 146, т. 4 и 5 АПК”.

### • Активна процесуална легитимация

Право да оспорват АА по съдебен ред имат лицата, чиито права, свободи или законни интереси са *нарушени или застрашени* от него, или за които той *поражда задължения* – чл. 147, ал. 1.

Из Решение № 648 от 18.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8572/2007 г., V о., докладчик съдията Таня Вачева: „Неоснователни са възраженията за липса на правен интерес за сдружение по смисъла на чл. 159, т. 4 от АПК. Наличието на такъв интерес, като положителна процесуална предпоставка от категорията на абсолютните за разглеждане на жалбата, следва да

бъде доказано във всеки конкретен случай. По аргумент на чл. 147 от АПК, очертаващ кръга от лицата, притежаващи право на оспорване на административните актове пред съда, за притежаване на активна процесуална легитимация е необходимо актът да уврежда оспорващия (гражданин или организация) било чрез нарушаване или застрашаване на негово субективно право или законен интерес, било чрез създаване на задължения за него. Процесуалноправния интерес от съдебното обжалване следва да е насочен към премахване на неблагоприятни правни последици, респективно – към предотвратяването им или към постигането на благоприятни правни резултати. Следователно пряк и непосредствен правен интерес от обжалване на административния акт имат лицата, засегнати от него, независимо дали са били конституирани като страна и дали са участвали в развитото се пред административния орган производство.”

При съставяне на текста на тази норма Законодателят явно много стриктно е следвал изискванията на чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи, които, *inter alia* изискват следното:

#### ***Право на справедлив съдебен процес***

„Всяко лице, при определяне на неговите *граждански права и задължения* ... има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона”.

#### ***Право на ефективни правни средства за защита***

„Всеки, чиито *права и свободи*, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответната национална институция...”

Прокурорът може да подава протест в определени от закона случаи – чл. 147, ал. 2 вр. чл. 16 от АПК.

Из Решение № 922 от 19.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 13063/2010 г., 5-чл. с-в, докладчик съдията Виолета Главинова: „Правният интерес от оспорването е абсолютна процесуална предпоставка за атакуване на административен акт пред съда - чл. 147, ал. 1 от АПК. Интересът трябва да е правен, т. е. обжалването следва да е насочено към премахване на неблагоприятни правни последици, респ. към предотвратяването им или към постигане на положителни правни резултати. Освен това интересът трябва да е личен и пряк, т. е. административният акт да засяга правната сфера на жалбоподателя като непосредствено отнема, изменя или ограничава права или противозаконно създава задължения за оспорващия или създава права на трето лице, с което уврежда жалбоподателя.

В разглежданата хипотеза такъв интерес не е налице. Предмет на обжалване е административен акт, който не засяга лично и пряко правната сфера на "...” ЕООД. Дружеството не е участник в процедурата по провеждане на конкурса и следователно не е включен в крайното класиране на кандидатите. Ето защо същият не е засегнат от последиците на постановеното в решение на СЕМ - жалбоподателят не е адресат на този акт и същият по никакъв начин не рефлектира върху неговата правна сфера.

Неотносимо към спора е възражението на касатора за нередовно съобщаване на обжалването в настоящото производство решение на тричленния състав на ВАС. Това възражение би имало значение при евентуална недопустимост на жалбата поради просрочие, какъвто не е настоящия случай, т. к. касационната жалба е приета за разглеждане по същество.

Неоснователно е възражението за наличието на "обществен интерес" от обжалване на административният акт, доколкото обществения интерес не е от категорията на абсолютните процесуални предпоставки за допустимост на жалбата. Както бе посочено по-горе, интересът от оспорването трябва да бъде личен и пряк.”

#### **• Алтернативност на реда за оспорване**

АА може да се оспори директно пред Съда, *дори и без да е изчерпана възможността* за оспорване по административен ред, освен ако е предвидено друго в АПК или специален закон – чл. 148.

Из Решение № 328 от 10.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8509/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Императивната форма „се обжалва“, употребена от законодателя, сочи на задължителност на обжалването по административен ред пред погорестоящия административен орган. Липсата на такова обжалване е пречка за съдебното оспорване на отказа. Посочената разпоредба е специален закон по смисъла на чл. 148 АПК. Затова като е разгледал по същество спора за законосъобразността на отказа, .....съд е постановил едно недопустимо решение, което поради това следва да бъде обезсилено (чл. 221, ал. 3 АПК ), а делото следва да бъде върнато на същия ...съд за разглеждане на жалбата на ....., като частна жалба по чл. 88, ал. 3 АПК ”.

- **Срокове за оспорване**

Общ срок – 14-дневен от момента на съобщаването им – чл. 149, ал. 1 от АПК. Изключение – мълчаливият отказ и мълчаливото съгласие могат да се оспорят в едномесечен срок, считано от изтичане на срока за произнасяне – ал. 2. Когато е налице административно оспорване, срокът започва да тече от момента на съобщението за решението, респ. от крайната дата, на която решаващият орган е бил длъжен да се произнесе – ал. 3. Ако прокурорът не е участвал в административното производство, той може да оспори акта в едномесечен срок от издаването му – ал. 4. Искане за обявяване на нищожност на АА може да се подава без ограничение във времето – ал. 5.

- **Реквизити на жалбата и протеста**

Изброени са детайлно в чл. 150 от АПК. Приложенията към тях са посочени в чл. 151.

Из Решение № 11942 от 28.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 7702/2007 г., VI о., докладчик председателят Светла Петкова: “Съгласно чл. 150, ал. 1, т. 6 от АПК жалбата трябва да съдържа указание в какво се състои незаконосъобразността на акта. То е указание на съда в каква посока да търси незаконосъобразността, което подпомага дейността на съда, но не я ограничава. Съдът не ограничава само с обсъждане на основанията, и правните квалификации посочени от жалбоподателя в жалбата, той не е обвързан от тях, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да изясни действителната фактическа обстановка и въз основа на това да провери изцяло законосъобразността на акта. Това означава, че в жалбата може да не е посочена конкретна правна квалификация или конкретно нарушение на изискванията за законосъобразност на акта. Съдът може да подведе оплакването посочено в жалбата под правна квалификация различна от тази дадена от жалбоподателя. Кодексът изисква за да се обоснове допустимостта на жалбата тя да съдържа указание в какво се състои незаконосъобразността на акта, което като съдържание е твърде общо. Жалбоподателят не е задължен само в жалбата да изложи всички свои доводи за фактическата обстановка и я да посочи всички свои доказателства, които я подкрепят. Това той може да направи и в хода на производството.”

- **Подаване на жалбата и протеста**

Принципът е, че се подават чрез органа, издал акта – чл. 152, ал. 1 от АПК. Задължение на органа е *в тридневен срок от изтичането на сроковете за оспорване от останалите лица да изпрати жалбата и протеста заедно със заверено копие от цялата преписка на Съда, като уведоми подателя за това* – ал. 2. Друго задължение на органа е *да приложи към преписката списък на страните в производството с посочване на адресите им, на които за последно са били призовани* – ал. 3. Ако органът не изпълни горните си задължения, Съдът изисква преписката служебно – ал. 4.

Из Решение № 723 от 21.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10117/2007 г., II о., докладчик председателят Славка Найденова: “Като е приел това, окръжният съд е следвало да изиска сведение от административния орган обнародвана ли е посочената заповед в „Държавен вестник“, съгласно изискванията на чл. ..., както и сведение в колко ежедневника тя е разгласена, тъй като по административната преписка е приложено фотокопие само на един ежедневник. Същото се отнася и до приетите кадастрална карта и регистри по чл. ....., който

препраща към ....., като в преписката е приложено фотокопие само на един ежедневник. Като е постановил решението си без да е изцяло комплектувана административната преписка с посочените обжалвани административни актове, както и с доказателства, касаещи процедурата по издаване на процесната заповед, окръжният съд е постановил решението си при допуснато съществено нарушение на съдопроизводствените правила (чл. 152, ал. 4 АПК), касаещо основание по чл. 209, т. 3 АПК”.

- **Страни по съдебното производство**

Това са оспорващият, органът и всички заинтересовани лица – чл. 153, ал. 1 от АПК. При закриване на органа без правоприемство, страна е органът, който е компетентен да издава същите актове – ал. 2. Когато компетентността на органа е отнета, Съдът служебно конституира компетентен орган – ал. 3. Определението за това подлежи на обжалване с частна жалба – ал. 4.

Из Решение № 493 от 14.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10167/2007 г., II о., докладчик председателят Елена Златинова: ”Обжалваната заповед е издадена за премахване на незаконен строеж, изпълнен в съсобствен наследствен имот, при което заинтересовани от изхода на спора са всички съсобственици на имота, които не са конституирани като страни по спора, в нарушение на чл. 153, ал. 1 във вр. с чл. 154, ал. 1 АПК”.

- **Конституиране на страните**

Страните се конституират служебно от Съда – чл. 154, ал. 1. При неизпълнение на задължението на органа по изпращане и комплектуване на преписката, Съдът му определя срок за това – ал. 2.

Из Решение № 1370 от 26.01.2012 г. на ВАС по адм. д. № 12223/2011 г., III о., докладчик съдията Йовка Дражева: „Предмет на съдебна проверка пред първоинстанционния съд е индивидуален административен акт, издаден от заместник-изпълнителния директор на ДФЗ. Съгласно чл. 153, ал. 1 от АПК страни по делото са оспорващият, органът издал административния акт, и всички заинтересовани лица. В случая издателят на акта не е конституиран и той не е участвал в съдебното производство. Въпросите относно наличието или липсата на материална компетентност на издателя имат отношение към законосъобразността на оспорения административен акт, но не и към правилното конституиране на страните по делото, което е задължение на съда предвид чл. 154, ал. 1 от АПК. В този смисъл е Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по т. д. № 4/2002 г. на ОС на ВАС. Конституираният като страна изпълнителен директор на ДФЗ не е издател на акта, поради което не е надлежна страна по делото. Същият е недопустимо да бъде конституиран нито като страна, нито като представляващ издателя на акта. В административния процес е недопустима подмяната на издателя на акта (участник в административното производство) с друг административен орган, в т. ч. и с йерархически по-горестоящия по отношение на издателя. Като е провел съдебното производство с участие на ненадлежна страна и без да конституира административния орган, издал оспорения административен акт Административен съд - ... е допуснал особено съществено нарушение на процесуалните разпоредби на чл. 153, ал. 1 и чл. 154, ал. 1 от АПК, което има отношение към процесуалната легитимация на страните в съдебното оспорване по реда на АПК като негова абсолютна процесуална предпоставка.

Постановеният съдебен акт подлежи на обезсилване, а делото следва да се върне за ново разглеждане с участието на надлежните страни по административното правоотношение - заместник-изпълнителния директор на ДФЗ и адресата на акта, който го е оспорил.“

- **Оттегляне и отказ от оспорването**

Оттегляне и отказ са позволени по всяко време на делото – чл. 155, ал. 1. Искането за обявяване на нищожност може да се направи без съгласието на ответниците по жалбата до първото заседание по делото – ал. 2. Извън съдебно заседание тези действия се извършват с писмена молба – ал. 3. Предварителният отказ от правото на оспорване е недействителен – ал. 4.

- **Оттегляне на оспорения акт**

При всяко положение на делото, със съгласието на останалите ответници, органът може да оттегли акта или да издаде отказания акт – чл. 156, ал. 1 от АПК. Това може да се случи на собствено основание – основателността на *самото оспорване*. Точно тук е мястото да се съвместят няколко възможни методи за *Алтернативно разрешаване на споровете*. Например, чл. 11, ал. 2 от Закона за медиацията дава възможност предложението за разрешаване на спора чрез медиация да бъде направено от Съда. Следва да се счита, че нормите на чл. 156, ал. 1 и чл. 9, ал. 4 АПК (съдействие към споразумение) имат евентуална препратка и към чл. 11, ал. 2 от Закона за медиацията. Независимо на базата на кое основание ще бъде оттеглен оспорения акт – просто с волеизявлението на органа; по пътя на самостоятелно постигнато споразумение между страните; по пътя на постигнато споразумение при участие на медиатор или при формирана воля, чрез посредничеството на медиатор, самото **оттегляне** по характеристиката си е Алтернативно разрешаване на спора, защото е основание за прекратяване на съдебното производство и за десезиране на Съда. След първото заседание оттеглянето може да бъде направено само със съгласието и на оспорващия – ал. 2. Оттегленият акт може да бъде издаден повторно само при наличието на нови обстоятелства – ал. 3. Когато оспорването е съединено с иск за обезщетение, производството по иска продължава – ал. 4.

- **Образуване и насрочване на делото**

Тези процесуални действия се извършват от изброените в чл. 157 от АПК магистрати. Важността на тази норма обаче се корени в принципа на *случайното разпределение на делата*, който по същността си е революционен за българската съдебна система и цели безпристрастност и обективност на съдебния състав. Нарушаването на този принцип би следвало да се счита за съществено процесуално нарушение.

- **Проверка на редовността на жалбата и протеста**

Ако не отговорят на условията, жалбата и протеста се оставят без движение, като на оспорващия се изпраща обявление да отстрани нередовностите в 7-дневен срок – чл. 158, ал. 1 от АПК. Ако адресите на оспорващия и неговия представител не са посочени, за това се поставя обявление на определеното място в администрацията – ал. 2. Ако нередовностите не се отстранят в срок, с разпореждане на съдията-докладчик жалбата или протестът се оставят без разглеждане, а ако нередовностите се открият при висящ процес, Съдът прекратява производството – ал. 3. Поправеното оспорване се счита за редовно от деня на неговото подаване – ал. 4.

Из Решение № 1190 от 4.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 224/2008 г., IV о., докладчик съдията Аделина Ковачева: "...под формата на уточнение обжалващата страна е поискала изменение на жалбата в смисъл, че се оспорва решение ....с възражения за недействителност и нищожност на документа. Съдът с определение е допуснал направеното „уточнение“, позовавайки се на разпоредбата на чл. 158, ал. 4 АПК...Съдът, допускайки под формата на уточнение промяна на обжалваното решение на общинската поземлена комисия на основание чл. 158, ал. 4 АПК е допуснал съществено нарушение на съдопроизводствените правила. Разпоредбата на чл. 158 е свързана с проверката, извършвана от него за редовност на жалбата – проверка за съответствието ѝ с изискванията на чл. 150 и чл. 151 от АПК. Само при констатирана такава се дава възможност за отстраняването ѝ. Съответно само в този случай важи правилото на ал. 4 на чл. 158 – поправеното оспорване се смята за редовно от деня на неговото подаване”.

- **Проверка на допустимостта на жалбата и протеста**

Жалбата или протестът се оставят без разглеждане, а ако е образувано производство, то се прекратява въз основа на изброените в чл. 159 от АПК основания.

Из Определение № 300 от 10.01.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 7/2007 г., V о., докладчик председателят Андрей Икономов: „Доказателства за това, че Х е адвокат не са представени, което прави жалбата процесуално недопустима поради подаването ѝ от неправосубектно (?!?) лице.

По изложените съображения жалбата следва да се остави без разглеждане, а производството по делото се прекрати, поради което и на основание чл. 159, т. 2 и чл. 160, ал. 1 от АПК, Върховният административен съд, пето отделение .....

- **Обжалване на акта по допустимостта на жалбата и протеста**

Този съдебен акт подлежи на обжалване с частна жалба – чл. 160 от АПК. Частните жалби се разглеждат в закрито заседание, освен ако съдът намери за необходимо да ги разгледа в открито съдебно заседание.

Из Решение № 1402 от 7.02.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 113272007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Йорданка Костова: ”В случая съдебните актове са постановени в закрити заседания и при постановяването им не са нарушени процесуални правила. Основанието на което жалбата е оставена без разглеждане от ....съд е чл. 159, ал. 1, т. 1 от АПК. Правилно касационната инстанция е постановила акта в закрито съдебно заседание без призоваване на молителката, съгласно чл. 160, ал. 1 от АПК, тъй като не е налице хипотезата на чл. 160, ал. 2 от АПК за разглеждане на частната жалба в открито съдебно заседание. В случая **надлежното процесуално представителство се провежда неприсъствено**, а адвокатът – повереник или друг упълномощен представител излагат правните съображения в частната жалба. Освен това молителката е уведомена за резултата, със съобщението от ....съд. Частната жалба е подадена лично, без доказателства за надлежно упълномощаване на адвокат. Не са правени доказателствени искания и към частната жалба не са приложени писмени доказателства. При така установеното касационната инстанция в съответствие с установените в АПК процесуални правила е постановила процесното определение. Твърденията за нарушаване на правото на защита са неоснователни....С оглед петитума на частната жалба, настоящият петчленен състав намира, че не е обвързан от искането за „уведомяване“ на Конституционния съд на РБългария за разрешаване на поставения в него правен проблем.”

- **Възобновяване на срока за обжалване**

Може да се поиска в 7-дневен срок от съобщаването за оставяне на жалбата без разглеждане. За това обаче трябва да има силни основания – особени непредвидени обстоятелства или поведение на администрацията, оставила жалбоподателя в заблуждение – чл. 161 от АПК. Към искането трябва да се представят доказателства за горните основания. Определението по искането може да се обжалва с частна жалба.

- **Съобщаване на акта от съда**

Когато актът не е бил съобщен в административната фаза на всички лица, Съдът извършва това, като дава възможност на тези лица да защитят интересите си – чл. 162, ал. 1 от АПК. Когато актът е бил благоприятен за лицата, Съдът ги конституира служебно като страни. Ако до началото на устните състезания постъпят нови жалби, Съдът ги съединява за разглеждане в общо производство.

- **Връчване на преписи от жалбата и протеста и отговор по тях**

Ако жалбата и протестът са допустими, на страните се изпращат преписи от тях – чл. 163, ал. 1 от АПК. В 14-дневен срок всяка страна може да представи отговор и да посочи доказателства. Когато са нужни и други доказателства, съдия-докладчикът указва това на съответната страна.

- **Състав на административния съд**

Съставът е едноличен, според правилото на чл. 164 от АПК.

- **Състав на Върховния административен съд**

Съставът е тричленен, както постановява чл. 165 от АПК.

- **Спиране изпълнението на административния акт**

Оспорването спира изпълнението на административния акт. С измененията на ал. 2 и 3, и създаването на ал. 4 на чл. 166 от АПК от 2011 г., принципните постановки са, че при всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта, ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства. Искането се разглежда в закрито заседание. Съдът се произнася незабавно с определение, което може да бъде обжалвано с частна жалба в 7-дневен срок от съобщаването му. Допуснатото предварително изпълнение на административен акт по силата на отделен закон, когато не се предвижда изрична забрана за съдебен контрол, може по искане на оспорващия да бъде спряно от съда при горните условия.

Из Решение № 12150 от 19.10.2010 г. на ВАС по адм. д. № 8535/2010 г., I о., докладчик съдията Милена Златкова: „Неоснователен е доводът за неприложимост на чл. 166, ал. 2 и 3 от АПК и приложимост на чл. 167, ал. 1 от АПК. Както е посочено в ТР № 5 от 08.09.09 г. на ВАС по т. д. № 1/2009 г., разпоредбата на чл. 166, ал. 2 от АПК за спиране изпълнението на административния акт е обща разпоредба за съдебен контрол, приложима по отношение на всички актове, с които е допуснато по силата на отделни закони предварително изпълнение на административен акт, когато законът не предвижда забрана за съдебен контрол. Според настоящия съдебен състав, правилно съдът е приел, че очакваните имуществени вреди, които е възможно да настъпят при допуснатото по закон предварително изпълнение, биха били значителни /за м. юли и м. август 2009 г. размерът само на внесените акцизи е над 600 000 лв./. Още повече, че тръбопроводът е с поставени пломби. Що се отнася до разпоредбата на чл. 167, ал. 1 от АПК, тя касае друга хипотеза.”

- **Допускане на предварително изпълнение от съда**

При всяко положение на делото Съдът може да допусне предварително изпълнение на административния акт, при условията, при които това може да бъде допуснато от административния орган – 167, ал. 1, АПК. Когато това може да причини значителна или трудно поправима вреда, Съдът може да допусне изпълнението срещу гаранция в определен размер – ал. 2. Определението подлежи на обжалване в тридневен срок от съобщаването му. Ако предварителното изпълнение бъде отменено, възстановява се положението, преди постановеното изпълнение – ал. 3. Повторно искане пред Съда може да се иска само на нови основания – ал. 4.

- **Предмет на съдебната проверка**

Съдът не се ограничава само с посочените от оспорващия основания, а е длъжен да разгледа и всички основания за законосъобразност на акта по чл. 146 – изискване на чл. 168, ал. 1 от АПК. Съдът обявява нищожността, дори да има искане за това – ал. 2.

Из Решение № 13229 от 21.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 8534 /2007 г., V о., докладчик съдията Илиана Дойчева: „В хипотезата на чл. 76 от ЗБДС административният орган упражнява своята власт при условията на оперативна самостоятелност – при предоставената му от законодателя самостоятелна преценка и свобода на избор от два или повече възможни (прогласени от закона) правни резултати. За законосъобразността на издадения от него акт от гледна точка на материалния закон в тези случаи е достатъчно наличието на установени-

те материалноправни предпоставки за избрания резултат. Въпросът защо административния орган е направил точно този избор, а не е избрал друг от възможните правни резултати е въпрос на целесъобразност, поради което и с оглед естеството на съдебния контрол за законосъобразност на административните актове, не подлежи на обсъждане в съдебното производство. В случая изложените в обжалваната заповед мотиви са достатъчни да обусловят взетото от директора на ОДП...крайно решение. Компетентният орган **няма задължение да мотивира** и избора си по целесъобразност за прилагането на принудителната административна мярка, а и дори да са изложени, такива мотиви не биха имали значение за проверката по чл. 168 във връзка с чл. 146 от АПК, тъй като както се посочи по-горе, упражняваният от съда контрол е за законосъобразност. ”

- **Съдебен контрол и оперативна самостоятелност**

При оспорване на административния акт Съдът проверява дали административния орган е разполагал с *discretion (свобода на действие; лична преценка)* и спазил ли е изискванията за законосъобразност на административните актове. По този начин, нормата на чл. 169 от АПК за пръв път въвежда възможността за съдебен контрол върху оперативната самостоятелност върху административните актове, макар и само *косвено – не относно самата дискреция, а относно наличието или не на такава дискреция*. Въпреки това, преценката за наличие на дискреция индиректно касае и възможността за *валидност или не на самата преценка, с оглед на възможния и предмет*.

Тук обаче следва да се има предвид и съдебната практика – *Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС по дело № ТР-4/2002 г., ОС на съдиите*, докладчик председателят на V отделение Андрей Икономов: “Когато органът действа при оперативна самостоятелност, предвидените нормативни условия също са задължителни. Обсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, е негово задължение...”

Въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност, неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и са основания за отмяната на акта. *Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.*”

Правната догматика също е утвърдена отдавна – из Постановление № 4 от 22.IX.1976 г. по гр.д.№ 3/76 г., Пленум на ВС: „т. 12. Утвърденото в практиката разбиране е, че понятието законосъобразност в административното производство обхваща както съобразността на издадения акт с материалния закон, така и съобразността му с административнопроизводствените правила...Не са изключени от такава проверка за законосъобразност и актовете, които административният орган е овластен да издава по свободна преценка. При това и упражняването на правото на свободна преценка също не е произволно, а е подчинено на известни изисквания. Тези изисквания са посочени в чл. ....и според тях актовете по свободна преценка могат да бъдат издавани само в границите на предоставената на административния орган компетентност и съобразно с целите, за които тя му е предоставена. Оперативната самостоятелност винаги има определени рамки, извън които административният орган не може да решава по целесъобразност. А и в рамките на тези права изборът, който административният орган може да направи измежду две или няколко възможни и законосъобразни решения, следва да бъде подчинен на целите на закона. Обратно – ползването на предоставените правомощия за други, непредвидени в закона, цели би представлявало превратно упражняване на власт. Съобразяването на тези изисквания при издаването на актовете по свободна преценка е въпрос *на законосъобразност на акта*, поради което и по тези въпроси те подлежат на контрол от страна на съда”.



- **Тежест на доказване**

Административният орган и лицата, които, за които акта е благоприятен, трябва да установят фактическите основания за издаването му, както и изпълнението на законите изисквания за законосъобразност – чл. 170, ал. 1. По този начин, за пръв път е налице изрично *Burden of proof*, която тежи на администрацията. Обратно - когато е постановен отказ от издаване на административен акт, оспорващият трябва да докаже, че са били налице условията за издаването му – ал. 2.

Из Решение № 606 от 17.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8861/2007 г., V о., докладчик председателят Диана Добрева: „Видно от разпоредбата на чл. 170, ал. 1 от АПК, регламентираща разпределянето на тежестта на доказване в съдебния процес, задължение на административния орган е да докаже съществуването на фактическите основания, посочени в обжалвания акт (в случая – извършване на тежки дисциплинарни нарушения), и изпълнението на законите изисквания при издаването му. Оспорващият акта **не е длъжен да установява**, че не са били налице материалноправните предпоставки за издаването му, нито обстоятелствата, съставляващи отменителни основания по смисъла на чл. 146 от АПК....**На доказване подлежат само положителните, а не отрицателните факти**. Съдът неправилно е разместил изрично уредената в закона доказателствена тежест, в резултат на което погрешно е направил извод за наличие на нарушения, поради недоказване на противното от страна на жалбоподателката. В тази връзка при формирането на убеждение за осъществяване на твърдения в процесната заповед нарушения, ....сът се е позовал единствено на констатациите в протокола на дисциплинарния съвет, чието съдържание **необосновано е приел за обвързващо** съда”.

- **Доказателства**

Доказателствата, събрани пред административния орган имат сила и пред Съда. Относно лицата, дали сведения пред административния орган, Съдът може да прецени да ги разпита като свидетели в съдебно заседание – чл. 171, ал. 1 от АПК. Но Съдът може и да събере и други допустими доказателства по реда на ГПК – ал. 2 на чл. 171 от АПК.

Из Решение № 113 от 7.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10044/2007 г., VI о., докладчик съдията Милка Панчева: „Съгласно чл. 171, ал. 2, от АПК, съдът може да събира нови доказателства, извън тези, събрани в административното производство пред органа, по реда на ГПК. Според чл. 133, ал. 1 от ГПК свидетелски показания са допустими във всички случаи, освен изрично установените в нормата. В конкретния случай обстоятелствата, установени в процеса чрез устните показания на допуснатите до разпит свидетели, не попадат в хипотезите на законите забрани. При **безспорната липса на първична документация**, която е унищожена поради изтекъл срок на съхранение, важните за спора данни могат да бъдат установени с други позволени средства”.

Налице е задължение на страните да съдействат за установяване на истината – ал. 3. Служебното начало по отношение на Съда действа и в задължението му да съдейства на страните за отстраняване на формални грешки и неясноти в изявленията им и да им указва, че за някои обстоятелства те не са посочили доказателства – ал. 4.

Из Решение № 13281 от 21.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 8892/2007 г., I о., докладчик председателят Венета Марковска: “В нарушение на основен принцип на административния процес – принципът на служебното начало, нормативно установен в чл. 171, ал. 4 АПК, съдът не е указал на страната да представи доказателства, в т. ч. да поиска назначаването на съдебно-счетоводна експертиза, за изясняване на обстоятелства, от значение за решаване на делото. Като не е дал възможност на жалбоподателя да постави задача на вещото лице..., съдът е допуснал нарушение на чл. 9, ал. 3 във вр. чл. 171, ал. 4 АПК..., което е съществено процесуално нарушение по смисъла на чл. 209, т. 3, предл. второ АПК, тъй като е довело до постановяване на решение при неизяснена фактическа обстановка. ”

По исканията на страните Съдът се произнася в открито или закрито заседание – ал. 5.

- **Решение по делото**

Срокът за произнасяне с решение е едномесечен от последното с.з. – чл. 172, ал. 1 от АПК. Правомощия на Съда:

- да обяви нищожността на оспорения акт;
- да го отмени изцяло или отчасти;
- да го измени;
- да отхвърли оспорването;

Законова презумпция на чл. 172, ал. 3 – когато са отменени мълчалив отказ или мълчаливо съгласие, смятат се отменени и изричните такива, постановени преди решението. В решението се посочват имената на страните, освен когато то има действие по отношение на всички – ал. 4. Въпреки този текст, с оглед на правна прецизност е нужно във всяко съдебно решение да се посочват имената на страните, защото най-малкото това има отношение към евентуално ново инстанционно или извънредно оспорване, както и по отношение на вторични въпроси – съдебни разноски и други.

*Из Тълкувателно решение № 1 от 8.06.2001 на ВАС по адм. дело № ТР 1/2000 г., ОС на съдиите, докладчик зам.-председателят Светла Петкова: „Съдебното решение, с което се отменя административния акт като незаконосъобразен, е конститутивно и има обвързващо действие спрямо заинтересуваните орган и лица, които не са участвали в делото...Конститутивното действие на отменителното съдебно решение се състои в задължението на всички да зачетат постановената с него правна промяна, настъпила при това в отношенията не само между страните по делото, но и спрямо неконституираните лица, в чиито правни сфери отмененият административен акт е породил правни последици. Същото се отнася и за решението, с което се обявява за нищожен обжалваният акт. Макар това решение да е установително (декларативно), тъй като само констатира със сила на присъдено нещо, че поради пороците си административният акт не е породил правни последици, прогласената с него нищожност може да бъде успешно противопоставена не само между страните по делото, но и от и на всяко заинтересувано лице. Решението, с което се отхвърля жалбата срещу административния акт, е установително и освен за страните по делото е техните наследници и правоприменници, няма сила за заинтересуваните от акта трети лица, поради което те не се нуждаят от специален способ за защита от него...”*

- **Съдържание на съдебното решение**

Новосъздадената през 2011 г. разпоредба на чл. 172а от АПК урежда в ал. 1 реквизитите на решението, а в ал. 2 – изискването за мотивираност. Третата алинея създава правилата за задължителност за подписване на съдебното решение и процедурите по изключенията от това изискване.

- **Правомощия на съда при нищожност или отмяна на административния акт**

Когато въпросът не е в рамките на дискрецията на административния орган, след обявяване на нищожността или отмяната на акта, Съдът решава делото по същество – чл. 173, ал. 1 от АПК. Извън горните случаи, когато актът е нищожен поради некомпетентност или е невъзможно Съдът да реши въпроса по същество, преписката се изпраща на компетентния орган със задължителни указания по прилагането и тълкуването на закона – ал. 2. При незаконен отказ за издаване на документ, Съдът задължава органа на до издаде, без да указва какво да е съдържанието му – ал. 3. При отказ на некомпетентен орган да издаде акта, Съдът изпраща преписката на компетентния орган – ал. 4.

- **Определяне на срока за изпълнение на съдебното решение**

Този срок се определя от Съда – чл. 174 от АПК.

- **Поправка на очевидна фактическа грешка**

Това са писмени грешки, грешки в пресмятане или други подобни очевидни неточности – легална дефиниция на ОФГ – чл. 175, ал. 1 от АПК. Решението за поправката се постановява в закрито заседание и подлежи на обжалване по реда на първоначалното решение, като за това след влизането му в сила се отбелязва върху поправеното решение и преписите му – ал. 2.

Из Решение № 13189 от 20.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 2296/2007 г., I о., докладчик съдията Атанаска Дишева: „От съдържанието на мотивите предвид изричното позоваване на чл. 218з, ал. 4 ГПК е видно, че касационният състав на съда е формирал недвусмислено правна воля за отмяна на решението и в частта му за разносните изцяло, но в диспозитива на решението е пропуснал да изрази част от формираната, а следователно налична воля. Това несъответствие между формираната воля на съда в мотивите на съдебното решение и нейното външно изразяване в диспозитива на същото решение, представлява очевидна фактическа грешка по смисъла на чл. 175, ал. 1 АПК, която следва да бъде отстранена”.

- **Постановяване на допълнително решение**

Когато е пропуснал да се произнесе по цялото оспорване, Съдът постановява допълнително решение, след провеждане на открито с.з., което подлежи на обжалване по реда на първоначалното решение – чл. 176 от АПК.

Из Решение № 1361 от 6.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 5289/2007 г., 5-членен с-в, докладчик председателят Славка Найденова: „По същество обаче, искането...е не за допълване на посоченото решение, **а за пререшаване на въпроси**, по които съдът се е произнесъл с решението си, като в молбата по чл. 176, ал. 1 АПК се иска решението да бъде „допълнено” в смисъл, че молителите не са участвали при приемането на решението по протокол №...Като се има предвид изложеното, не е налице хипотезата на чл. 176, ал. 1 АПК за постановяване на допълнително решение, поради което молбата следва да се отхвърли като неоснователна”.

- **Действие на съдебното решение**

По принцип, решението обвързва страните по делото, но ако актът е отменен или изменен, той има действие по отношение на всички – чл. 177, ал. 1 от АПК.

Из Решение № 13354 от 27.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 10433/2007 г., II о., докладчик председателят Веселина Тенева: “С решението на петчленния състав на ВАС е осъществена отмяна на акта на ВСС, като е постановено решение по чл. 172, ал. 2 от АПК. Съдебното решение на ВАС произвежда действие по отношение на всички, поради което осъщественото право на отмяна на акта следва да бъде зачетено от всички. Този принцип намира упора в разпоредбата на чл. 177, ал. 1 АПК...Осъщественото право на отмяна следва да бъде зачетено и от останалите държавни органи – чл. 220, ал. 1 от ГПК, от което следва, че **принципа на задължителност на влязлото в сила решение е възприет еднозначно от двата процесуални закона**, което е знак за неговата значимост. ...Анализът на тези норми налага извода за **субективните предели** на правното действие на влязлото в сила решение на ВАС, които очертават кръга на лицата, **нямащи право да го оспорят**, както и **да твърдят, че съдебно отреченото право**, материализирано в решението на петчленния състав на ВАС **съществува**, а са длъжни **да съобразят своето поведение с установеното от съда** правно положение. Тези лица са обвързани от решението на ВАС, което произвежда действие между страните и те са негови адресати. Решението на съда има конститутивно действие и важимостта на произведеното от него действие е задължителна за Висшия съдебен съвет, който е негов адресат. Ето защо той е **длъжен да възприеме решението на съда като свое убеждение и да изхожда в своята дейност при вземане на решение ....като се откаже от всякакво преразглеждане и пререшаване на въпроса**, разрешен с влязъл в сила съдебен акт. ...”

Актове и действия на административен орган, извършени в противоречие на влязло в сила съдебно решение са нищожни, като всеки заинтересован може или да се позове на нищожността, или да поиска от Съда обявяването ѝ – чл. 177, ал. 2 от АПК.

Изискване на стабилитет и процесуална икономия – когато е постановено решение, с което се отхвърля отмяна на административен акт, не може да е налице ново оспорване на основание нищожност или друго основание срещу акта – чл. 177, ал. 3 от АПК.

Из Решение № 1213 от 4.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 12136/2007 г., III о., докладчик съдията Кремена Хараланова: “Във връзка с наведения от молителката довод, че е налице противоречие с разпоредбата на чл. 177, ал. 1, предложение второ АПК, следва да се отбележи, че тъй като съдебното решение изменя обжалвания акт, има конститутивен характер и действа по отношение на всички на основание посочената разпоредба. Настъпилата в акта промяна трябва да бъде зачитана от всеки, независимо участвал ли е в делото. ...На тълкуване подлежат влезли в сила решения, които поради неясно изразената воля на съда не могат да бъдат изпълнени. Тълкуването на неясно решение по чл. 194 от ГПК е форма на официално, авторитетно тълкуване, с цел отстраняване на неяснотата в решението спрямо всички и по принцип се отнася само до изразената в **конкретния акт воля на съда, но не и до нови факти или правни норми**”

- **Споразумение**

Разгледано е в началото на текста заедно с принципите на административния процес.

Из Решение № 1352 от 6.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 9399/2007 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков: „Споразумение по чл. 178 АПК е налице само когато е сключено от всички страни по делото....В случая са били предприети действия за сключване на такова споразумение, но главния директор на...., ответник по жалбата..., не е изразил съгласие за споразумение (виж изричния отказ, направен от неговия процесуален представител по пълномощно в съдебно заседание....). Следователно оплакването, че административният съд неправилно не е съобразил никакво споразумение между ..., е неоснователно. По делото такова споразумение няма. Има частен писмен документ, наименуван „Протокол споразумение“, с който ....са заявили, че на основание чл. 178 АПК изразяват „съгласие за сключване на споразумение пред съда във връзка с....“ и че „основания за споразумението са проведени разговори между страните и изясняване на факти, обстоятелства и допълнителни доказателства за...“ Изразеното съгласие за сключване на споразумение **все още не е споразумение**, а изричното несъгласие на ответника по жалбата ....изключва възможността да има споразумение по чл. 178 АПК”.

## **Трета подтема. ОСПОРВАНЕ НА ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПРЕД ПЪРВАТА ИНСТАНЦИЯ**

- **Срокове за оспорване**

В едномесечен срок от съобщението за издаването им или в 14-дневен срок от отделните съобщения до лицата – чл. 179 от АПК.

Из Решение № 10407 от 09.08.2010 г. на ВАС по адм. д. № 14326/2009 г., I о., докладчик председателя Фани Найденова: „Производството по делото е по реда на чл. 179 и сл., във връзка с чл. 147 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Образувано е по оспорване ...на Постановление № 229/23.09.2009 г. на Министерския съвет ....за закриване на редакция "Нормативни актове" считано от 01.01.2010 г. и действия, свързани с ликвидацията й.... По делото на основание чл. 182, ал. 3 от АПК са конституирани като присъединени оспорващи, както следва: ..., Съюз на юристите в България, Национален съюз на юрисконсултите, ... Висш адвокатски съвет, Софийски адвокатски съвет, ...Тиражирането на хартиен носител на нормативни актове от редакция "Нормативни актове", каквато е осъществяваната от редакцията дейност, не е свързана с приключването на нормотворческа дейност - обнародване на законови и подзаконови нормативни актове, каквото е обнародването в "Държавен вестник", за да се приемат за основателни твърденията на оспорващите, че се касае за съвместна дейност с Народното събрание, преустановяването на която изисква съгласие-

то на законодателния орган...Неоснователни са поддържаните твърдения на оспорващите, че това е единственото официално печатно издание на систематизирано действащото законодателство на РБългария. Официалното обнародване на всички нормативни актове и измененията им се предвижда в чл. 37 и следващите от ЗНА, а оригиналният текст, съгласно чл. 40 ЗНА винаги се възпроизвежда в Държавен вестник. За това не е засегнат личен и пряк материален или друг интерес, нито има възможност от засягането на такъв, пряко произтичащ от закриването на редакцията "Нормативни актове", защото текстовете на нормативните актове публикувани в тях също са преписи. Така че не е аргумент в полза на правния интерес изложеното в жалбите относно официалността на удостоверяването в сборника. Освен това в чл. 45 от ЗНА е предвидено разрешение на въпроса с допуснатите грешки в текст на нормативен акт при което не се нарушават права на ползващия. Липсва и пряко засягане на правната сфера на така наречените адресати, респективно жалбоподател и присъединилите се към оспорването жалбоподатели и тези чиито дела са присъединени защото с този акт не са пряко засегнати техни права. ...В Закона за нормативните актове, Глава четвърта: "УДОСТОВЕРЯВАНЕ И ОБНАРОДВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ", урежда редът за обнародване на нормативните актове. ...Обнародването трябва да възпроизвежда буквално текста на завереният препис от нормативния акт. Анализът на тази нормативна уредба обосновава извод за неоснователност на твърденията на оспорващите за оригинален текст и уникалност на тиражираните от редакция "Нормативни актове" подменки и на твърденията, че същите са единствен оригинален хартиен носител. Тези твърдения са в противоречие с цитираните разпоредби от Закона за нормативните актове, които регламентират законовия ред за удостоверяване на текст на приет по съответния ред нормативен акт и придобиване качеството на "оригинален" нормативен акт. Съобразно изложеното, неоснователно е твърдението, че изданието Сборник "Нормативни актове" е единственото и оригинално издание на нормативните актове в Република България и със закриване на редакцията се преустановява издаването на хартиен носител на оригиналните текстове на нормативните актове. Тези твърдения са в противоречие със съществуващият ред за обнародване на нормативните актове в Държавен вестник, който безспорно е единственото официално издание на хартиен носител на приетите от Народното събрание и Министерския съвет нормативни актове. По изложените съображения с преустановяване на изданието ответникът не е нарушил конституционни права на абонатите и същите не са лишени от възможността да "се доберат до необходимата им правна информация". Именно поради това, че издаването на хартиен носител на измененията в нормативните актове от редакция "Нормативни актове" не е единственото официално издание на хартиен носител на действащите в страната нормативни актове, всички поддържани твърдения от оспорващите в тази връзка са неоснователни. В тази връзка поддържаните твърдения от оспорващите, че се препятства професионалната реализация на юристите, които не разполагат с друга възможност да упражняват труд, да се реализират професионално, че се осъществява както пряка, така и непряка дискриминация на имуществен принцип по отношение упражняването на занятие, че се нарушава се чл. 14 "Забрана за дискриминация" от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и чл. 1, т. 2 "Обща забрана за дискриминация" от Протокол № 12 към Конвенцията от 04.11.2000 г., че се нарушава правото на равно третиране и създаване на равни възможности за упражняването на занятие, което право е закрепено в Директива 2000/78/ЕО на Съвета на Европа за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, че се препятства свободното ползване на имуществото - библиотеката от действащи нормативни актове в РБългария, престава да се обновява и не може да служи по предназначение, са доводи неотнормими към спора, тъй като същите не са отнормими към законосъобразността на Постановлението в оспорената част. "

- **Действия на оспорването**

Оспорването не спира изпълнението на ОАА – чл. 180, ал. 1 от АПК. Съдът обаче може да спре това изпълнение, на законови основания – ал. 2.

- **Съобщение за оспорването**

Ако оспорването е редовно, в едномесечен срок Съдът го обявява в ДВ, с посочването на акт и номера на делото – чл. 181, ал. 1 от АПК. Копие от обявяването се пос-

тавя на определеното за това място в съда и се публикува в Интернет страницата на ВАС – ал. 2.

- **Страни**

Страни са оспорващият и органът, издал акта – чл. 182, ал. 1 от АПК. Лицата, за които актът е благоприятен, могат да встъпят на страната на административния орган. Но тук действат и процесуални санкции за забавяне на делото – ал. 2. Всеки, който има правен интерес, може да встъпи в делото на едната или другата страна – ал. 3. Определението, с което не се допуска встъпване, подлежи на обжалване с частна жалба – ал.4.

С измененията в кодекса (изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.), в хипотезата на алинея втора се създават процесуални санкции за отлагане на делото на собствено за кодекса основание, а не чрез препратка към ГПК. Това „избягване” от една препращаща норма, обаче, не променя все още силната зависимост на АПК от норми и принципи на ГПК.

- **Действие на решението**

Решението има сила по отношение на всички – чл. 183 от АПК.

- **Субсидиарност**

Тук се прилагат правилата по отношение на ИАА.

#### **Четвърта подтема. ОСПОРВАНЕ НА ПОДЗАКОНОВИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПРЕД ПЪРВАТА ИНСТАНЦИЯ**

- **Предмет на оспорване**

Нормативните административни актове (подзаконовите нормативни актове) могат да се оспорват пред съд изцяло или в отделни техни разпоредби – чл. 185 от АПК.

- **Право на оспорване**

Всички лица, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати от акта, или той създава задължения – чл. 186, ал. 1 от АПК. Прокурорът може да подаде протест – ал. 2.

- **Безсрочност на оспорването**

ПНА могат да се оспорват безсрочно във времето – чл. 187, ал. 1 от АПК. Последващо оспорване на същото основание е недопустимо – изискване за стабилност на НАА – чл. 187, ал. 2 от АПК.

Из Решение № 213 от 8.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2090/2007 г., II о., докладчик председателят Елена Златинова: „Обжалваната Наредба поражда за дружеството задължения в качеството му на превозвач, поради което за жалбоподателят е налице правен интерес да оспорва законосъобразността на подзаконовия нормативен акт и тъй като съгласно чл. 187, ал. 1 АПК упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок, жалбата е процесуално допустима”.

- **Страни**

Оспорващия и административния орган – чл. 189, ал. 1 от АПК. Заинтересованите могат да се присъединят – ал. 2. Определението, с което не се допуска присъединяване, подлежи на обжалване с частна жалба – ал. 3. Присъединилите се лица отговарят за забавяне на делото – ал. 4.

Коментарът относно изменението на алинея четвърта от чл. 189 от АПК (изм., бр.59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.) е същият, както при изменението на алинея втора на чл. 182 от кодекса.

- **Действие на оспорването**

Оспорването не спира действието на ПНА, освен ако Съдът не постанови друго – чл. 190, ал. 1 от АПК. Ако това е постановено, определението на Съда се съобщава по реда, по който е обнародван акта – ал. 2.

- **Подсъдност и състав на съда**

Трима съдии и във ВАС и в административния съд – за ПНА и за ПНА на общинските съвети – чл. 191 от АПК.

- **Участие на прокурора**

По този вид дела участието на прокурора е задължително – чл. 192 от АПК.

- **Решение по делото**

Съдът може да обяви нищожност, да отмени или измени ПНА или част от него – чл. 193, ал. 1 от АПК. Това решение има действие по отношение на всички – ал. 2

- **Обнародване на съдебното решение**

Това става по начина, по който е обнародван и самия ПНА – чл. 194 от АПК.

- **Действие на решението за отмяна на подзаконовия нормативен акт**

ПНА се счита отменен от датата на влизане на съдебното решение – чл. 195, ал. 1 от АПК. Правните последици във връзка с това се уреждат служебно от органа, издал акта – ал. 2.

- **Субсидиарност**

Прилагат се правилата относно ИАА, с някои изключения – чл. 196 от АПК.

#### ОБЖАЛВАНЕ НА ОТКАЗ ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ИСКАНЕ ЗА ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ

- **Право и срок за обжалване**

Изричният отказ може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщаването му – чл. 197 от АПК.

- **Връчване на преписи и изпращане на жалбата на съда**

След като приеме жалбата, органът изпраща преписи на другите страни, които могат да в 7-дневен срок да подадат възражения – чл. 198, ал. 1 от АПК. След изтичане на този срок преписката, становището на органа и възраженията се изпращат в Съда – ал. 2

- **Разглеждане на жалбата**

Жалбата се разглежда в закрито заседание – чл. 199 от АПК.

- **Определение по жалбата**

Съдът се произнася в едномесечен срок от получаване на жалбата с определение – чл. 200, ал. 1 от АПК. Определението може да се обжалва с частна жалба от страните, участващи в производството – ал. 2.

- **Действие на определението**

Определението е задължително за органа и за лицата, участващи в обжалването – чл. 201 от АПК.

- **Обжалване на постановлението за спиране на административното производство**

Това постановление подлежи на обжалване по горния ред – чл. 202 от АПК.

## *Пета подтема. ПРОИЗВОДСТВА ЗА ОБЕЗЩЕТИЕ*

- **Приложим закон**

Исковете за обезщетение за вреди от неказаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи или длъжностни лица се разглеждат по реда на Кодекса – чл. 203, ал. 1 от АПК. По този начин се създава ново исково производство, което е подсъдно на административните, а не на общите съдилища. За неуредените случаи се прилага субсидиарно Законът за отговорността на държавата и общините за вреди – чл. 203, ал. 2 от АПК.

Из Решение № 2650 от 22.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 10127/2010 г., III о., докладчик съдията Панайот Генков: „Производството по делата по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е административно, по реда установен в АПК, а не исково по реда на ГПК, каквото е производството по чл. 2, ал. 1 от ЗОДОВ ...“

Из Тълкувателно решение № 7 от 25.11.2010 г. на ВАС по тълк.д.№ 3/2010 г., ОСК на ВАС, докладчик съдията Ваня Пунева: **”Административнопроцесуалният кодекс** по принцип не предвижда задължително участие на прокурор в производствата по оспорване на административните актове. Принципната воля на законодателя е прокуратурата да има възможност за преценка дали е наложително участието на прокурор във всеки конкретен процес - предвид конституционното правомощие на прокуратурата да следи за спазване на законността. Във връзка с това е и промяната на нормата на **чл. 26, ал. 3 от ГПК** от 2008 г., където е предвидено, че прокурорът може да участва в производствата по граждански дела с права на страна, докато разпоредбата на **чл. 27, ал. 2 на ГПК** от 1952 г. регламентираше задължителното участие на прокурора.

...Участието на прокурор в първоинстанционните съдебни производства по чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, които се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, е задължително.”

- **Допустимост на иска**

Допустим е иск само след отмяната на административния акт по съответния ред – чл. 204, ал. 1 от АПК. Когато вредите са причинени от нищожен или оттеглен административен акт (“правно нищо”) незаконосъобразността на акт се установява от Съда, пред който е предявен искът за обезщетение (инцидентен съдебен контрол за законосъобразност) – ал. 2. Също инцидентен контрол е налице и по отношение на незаконосъобразност на действие или бездействие – ал. 3.

- **Ответник по иска**

Това е ЮЛ, представлявано от органа, понеже в гражданските правоотношения органът със своите правомощия (компетентност) няма своето място като ответник – чл. 205 от АПК.

- **Отделяне на иска**

Процесуална икономия в производството по обективно съединяване на иск с жалба/протест – исковото производство може да бъде отделено от административното, ако първото ще затрудни разглеждането на второто – чл. 206, ал. 1 от АПК. Решението по иска продължава след приключване на производството по оспорване на акта – ал. 2.



- **Прекратяване на производството по съединения иск**

Ако производството по оспорването на акта бъде прекратено, това води и до прекратяване на производството по иска – чл. 207, ал. 1 от АПК, като това не се отнася за вреди от нищожен или оттеглен акт. Производството по иска се прекратява и ако оспорването на акта бъде отхвърлено, но при отмяна на съдебното решение, същото се възстановява – ал. 2.

При прекратяване на производството може да се постигне и до споразумение за размера на обезщетението – ал. 3.

## *Шеста подтема. КАСАЦИОННО ПРОИЗВОДСТВО*

- **Предмет на касационното оспорване**

Първоинстанционното решение е предмет на подобно оспорване, според правилото на чл. 208 от АПК.

Из Решение № 11886 от 14.10.2010 г. на ВАС по адм. д. № 16557/2010 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова: "С решението, чието тълкуване се иска съдът е отхвърлил жалбата на молителката срещу решения № 12.3.1.1., 12.3.3, 12.3.3.1 и 12.3.67 на Висшия съдебен съвет, взети по протокол 051 от 10.12.2009 г. Формулиран по този начин диспозитивът на съдебното решение не съдържа неяснота относно формираната и формулирана воля на съда. Употребеният език е ясен и не предполага повече от един смисъл. А на тълкуване подлежи само и единствено диспозитивът на съдебното решение. Той е този, който притежавайки сила на присъдено нещо, установява какво е действителното правно положение между спорещите страни и ги задължава да се съобразяват с него. Именно диспозитивът на решението, като констатация на съда относно спорното право, прави неговия предмет определен и безспорен. В този смисъл е и нормата на чл. 172, ал. 2 АПК, в която законодателят е определил точно съдържанието на съдебното решение. Мотивите на съдебното решение не се ползват със сила на присъдено нещо, те са само елемент, но не и иманентна негова част (тълкувателно решение № 1 от 04.01.2001 г. на Върховния касационен съд по тълкувателно гражданско дело № 1/2000 г. на общото събрание на гражданската колегия, т. 18), видно и от разпоредите на чл. 235, ал. 4 и 5 и чл. 236, ал. 2 ГПК във вр. с чл. 144 АПК. Мотивите на съдебното решение не са самостоятелен източник на правни последици наред с диспозитива на съдебното решение, поради което тяхната липса или неяснота не води до необходимост и възможност за тълкуване по реда на чл. 251 ГПК. Изложените от молителката твърдения за неяснота на влязлото в сила съдебно решение са само и единствено до-сежно неговите мотиви. Тези твърдения на практика представляват несъгласие на молителката с аргументите на съда, което има значение за касационното обжалване на съдебното решение по реда на чл. 208 и сл. АПК. Те биха обосנוвали твърдение за необоснованост на съдебното решение. Искайки тълкуване на релевираните неясноти молителката цели съда да извърши нова преценка на доказателствата, тъй като счита, че съдът не е ценил правилно доводите и аргументите ѝ и не е съобразил всички релевантни факти. Нещо, което е недопустимо с оглед стабилитета на съдебното решение. Видно от изложеното искането за тълкуване на решение № 8420 от 22.06.2010 г. на Върховния административен съд е неоснователно, тъй като основанията за това са твърдения за неяснота на мотивите, а не на диспозитива на съдебното решение, и като такова следва да бъде оставено без уважение."

- **Касационни основания – чл. 209 от АПК:**

– нищожно първоинстанционно решение;

Пример – по-долу във връзка с чл. 218 от АПК - Из Решение № 6215 от 18.06.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3018/2007 г., VI о., докладчик съдията Наталия Марчева.

– недопустимо решение;

– неправилно (нарушение на материалния закон)

Из Решение № 5781 от 19.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 1232/2008 г., II о., докладчик председателят Славка Найденова: "...а от последното е видно, че е допуснато да се прехвърлят правата и относно издаване на заповеди по чл. ...С оглед на това изводите на административния съд, че оспорената заповед е издадена от некомпетентен орган са незаконосъобразни. Налице са основанията по чл. 209, т. 3 АПК, поради което решението следва да се отмени и и делото се върне за ново разглеждане от друг състав на същия съд, тъй като не са налице изложени мотиви за законосъобразност на заповедта по чл. 146, т. 2-5 АПК, а е недопустимо тази преценка да се извършва за първи път от касационната инстанция".

– неправилно (съществено нарушение на съдопроизводствените правила);

Из Решение № 11130 от 13.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 10350/2007 г., I о., докладчик председателят Фани Найденова: "Съгласно чл. 157, ал. 3 от ГПК, заключението на вещото лице, следва да бъде обсъдено заедно с другите доказателства. Това не е сторено в пълна степен в обжалваното решение, като експертното заключение е възприето изцяло, въпреки че същото не е достатъчно конкретно, относно извършения анализ и проверка на кои от проверените документи са направени изводи. По такъв начин се налага извод, че обжалваното решение в отменителната му част се явява необосновано и постановено при съществени процесуални нарушения по смисъла на чл. 209, ал. 3 от АПК и на основание чл. 212, ал. 2, т. 1 от АПК ...следва да бъде отменено в посочената му част и делото да бъде върнато за ново разглеждане."

– неправилно (необоснованост).

Из Решение № 6395 от 21.06.2007 г. на ВАС по адм.д.№ 3533/2007 г., VI о., докладчик съдията Наталия Марчева: „Необосноваността като касационно основание обхваща грешките на съда при формиране на неговото вътрешно убеждение в насоките, които *не са нормирани* от закона. Такива са грешките при прилагането на правилата на логическото мислене, на опитните правила, на каузалните връзки между явленията и др."

#### • **Право на касационно оспорване**

Страните по делото, за които първоинстанционното решение е неблагоприятно – чл. 210, ал. 1 от АПК. Лицата, за които решението е неблагоприятно, също могат да обжалват касационно – ал. 2. Предвидено е и Главния прокурор и неговия заместник във Върховната административна прокуратура да могат да подават касационен протест – ал. 3.

Из Решение № 2477 от 5.03.2008 г. на ВАС по адм. д. № 12031/2007 г., Vo., докладчик съдията Юлия Ковачева: „Видно от разпоредбата на чл. 210, ал. 1 от АПК, право на касационно оспорване има само страната по делото, за която решението е неблагоприятно. В този смисъл, за да е налице надлежно касационно обжалване, законът е въздигнал като задължително условие съдебният акт да не удовлетворява като краен резултат страната, т. е. необходимо е правните последици от решението на съда да я засягат негативно, като произвеждат пряк неблагоприятен ефект в правната ѝ сфера. **Наличието на правен интерес от гледна точка на процесуалното право е абсолютна предпоставка за допустимост на касационната жалба**, за която съдът служебно следи. Правен интерес за жалбоподателя от оспорване на съдебно решение би възникнал, когато с него се отхвърлят претенциите, формулирани в петитума на жалбата. За административния орган такъв ще е налице при отмяна, респективно – обявяване за нищожен, на издадения от него административен акт (включително мълчалив отказ). ....При наличието на благоприятно за нея (бел. моя – касационната жалбоподателка) същата не попада в кръга на изрично и императивно посочените в АПК лица, притежаващи активна процесуална легитимация *да пренесат правния спор* пред по-горната съдебна инстанция. Не на последно място, с оглед съдържанието на касационната жалба ..., насочена срещу мотивите на съдебния акт, следва да се отбележи, че същите не могат да бъдат предмет на отделно, самостоятелно касационно оспорване. Определящ правния интерес от обжалване пред касационен съд е диспозитивът на съдебното решение (чл. 189, ал. 1, б. „г“ от ГПК вр. чл. 144 от АПК), а не изложените в него мотиви (чл. 189, ал. 1 от ГПК). Ето защо подадената касационна жалба ....срещу процесното решение се

явява недопустима и следва да се остави без разглеждане, а образуваното по нея касационно производство подлежи на прекратяване в тази му част”.

- **Срок на касационното оспорване**

Жалбата се подава до ВАС, чрез Съда, постановил решението в 14-дневен срок от съобщението за изготвяне на решението – чл. 211, ал. 1 от АПК. Горепосочените прокурорски органи могат да подадат протеста в едномесечен срок от постановяването на решението – ал. 2. Лицата, по отношение на които решението има сила, могат да го оспорват касационно до момента на влизането му в сила за страните по делото – ал. 3.

- **Реквизити на жалбата и протеста**

Посочени са в чл. 212 от АПК, а приложенията в чл. 213 от Кодекса.

Из Решение № 4439 от 7.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 734/2007 г., I о., докладчик председателят Йордан Константинов: „В по-голямата си част оплакванията в жалбата *са чисто житейски и са лишени от правен смисъл*”.

- **Оттегляне и отказ от касационно оспорване**

Това може да се случи до момента на приключване на касационното производство – чл. 214, ал. 1 от АПК. Предварителният отказ от правото на касационно оспорване обаче е недействителен – ал. 2.

- **Оставяне на жалбата и протеста без разглеждане**

В чл. 215 от АПК изрично са посочени основанията за подобно процесуално действие.

- **Оставяне на жалбата и протеста без движение**

Основанията за това са посочени в чл. 216 от АПК.

Из Тълкувателно решение № 4 от 17.10.2011 г. на ВАС по тълк. д. № 9/2010 г., ОСК на ВАС, докладчик съдията Анна Димитрова: „Противоречивата съдебна практика е свързана с различното тълкуване и прилагане на нормата на чл. 216 от Административнопроцесуалния кодекс, отнасяща се до касационните жалби и касационните протести, в която е посочено, че жалбата или протестът се оставя без движение, когато не съдържа точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на решението или не отговаря на изискванията на чл. 212 и 213 от Административнопроцесуалния кодекс, като на оспорвания се изпраща съобщение за отстраняване на нередовностите в 7-дневен срок. В тези случаи се прилага чл. 158 от Административнопроцесуалния кодекс. В чл. 158 от Административнопроцесуалния кодекс е регламентирано оставянето без разглеждане на жалбата от съдията и прекратяване на производството от съда при неотстраняване на недостатъците на първоинстанционната жалба, когато такова производство е образувано. Нормата на чл. 216 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима и за производствата по частни жалби и частни протести на основание разпоредбата на чл. 236 от Административнопроцесуалния кодекс, според която доколкото няма особени правила, за производството по частните жалби се прилагат съответно правилата за касационното производство.

В разпоредбата на чл. 216 от Административнопроцесуалния кодекс не е посочено изрично кой съд оставя жалбата или протеста без движение и кой съд прекратява производството. За да се определи компетентният съд по този законов текст, следва нормата да се тълкува систематично - тя се намира в глава дванадесета на Административнопроцесуалния кодекс, озаглавена "Касационно производство".

... Първоинстанционният административен съд няма правомощия да връща или оставя без разглеждане касационната или частната жалба и протести на прокурора срещу актове на първоинстанционния административен съд.”

- **Разглеждане на делото**

Съставите на ВАС и участието на прокурор са определени в чл. 217 от АПК.

- **Предмет на касационната проверка**

Принципът е – само посочените в жалбата или протеста пороци на решението – чл. 218, ал. 1 от АПК. Въпреки това, налице е задължение за служебно обсъждане на *валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон* – ал. 2.

Из Решение № 7928 от 24.07.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3365/2007 г., VI о., докладчик съдията Мариета Милева: “Констатираната липса на мотиви на решението на ...съд (изложениите такива са хаотични и непълни), което представлява съществено нарушение на съдопроизводствените правила (чл. 189, ал. 2 от ГПК) в случая не води до отмяна на съдебния акт, тъй като такъв касационен довод в жалбата не е направен, а разпоредбата на чл. 218 от АПК не допуска служебната проверка на това основание.”

- **Доказателства**

За установяване на касационните основания се допускат писмени доказателства – чл. 219, ал. 1 от АПК. Недопустими са доказателства, несъотносими към касационните основания – ал. 2.

Из Решение № 10940 от 08.11.2007 г. на ВАС по адм. д. № 2718/2007 г., I о., докладчик съдията Искра Александрова: „...представените с касационната жалба становища на вещи лица не биха могли да бъдат преценени като такива, свързани с касационните основания, поради което и по аргумент от ал. 2 на чл. 219 от АПК са недопустими.”

- **Забрана за фактически установявания**

ВАС е Съд по прилагане на закона, затова преценява фактическите основания въз основа на първоинстанционното решение – чл. 220 от ГПК. ВАС не е „Съд по фактите” в касационните производства.

Из Решение № 3387 от 3.04.2007 г. на ВАС по адм. д. № 9435/2006 г., I о., докладчик съдията Милена Златкова: „Съгласно чл. 220 от АПК, ВАС преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд”.

- **Решение по касационното оспорване**

ВАС се произнася в едномесечен срок от последното си заседание по делото – чл. 221, ал. 1 от АПК. Разпоредбите на чл. 221, ал. 2-6 уреждат диспозитивите на решенията на ВАС при различни правни пороци на решението, както и при сключено споразумение по спора.

Из Решение № 4348 от 3.05.2007 г. на ВАС по адм. д. № 11205/2006 г., IV о., докладчик съдията Галина Матейска: „Преди всичко следва да се отбележи, че така постановеното съдебно решение не е недопустимо. По принцип едно съдебно решение е недопустимо, когато не отговаря на изискванията, при които делото може да се реши по същество, но в случая такива не се констатират. ...В конкретния случай по делото няма данни кога Областният управител на Област ...е получил или узнал за решението на ...общински съвет, поради което по **всички правила на гражданския и административния процес** се приема, че правото е упражнено в срок”.

- **Правоомощия на ВАС при отмяна на решението**

Принципът е, че ВАС решава делото по същество, когато отмени първоинстанционното решение – чл. 222, ал. 1 от АПК. Изключенията са посочени в ал. 2 и водят до разглеждане на делото от друг състав на първоинстанционния съд.

Из Решение № 6422 от 21.06.2007 г. на ВАС по адм. д. № 3751/2007 г., VI о., докладчик съдията Наталия Марчева: „Нарушена е била нормата на чл. 186 от ГПК, задължаваща съда да приключи устните заседания и да пристъпи към постановяване на решението, едва когато делото е напълно разяснено...От изложеното в настоящите мотиви категорично се налага извода, че делото не е разяснено от фактическа страна, обстоятелство, което препятства

решаването на спора по същество от касационната инстанция. Ето защо постановеният от ...съдебен акт се отменя, а делото се връща за ново разглеждане от друг състав на същия съд”.

- **Окончателност на касационното решение**

Разпоредбата на чл. 223 от АПК категорично закрепва силата на *res judicata*.

- **Задължителност на указанията по прилагане на закона**

Указанията на ВАС са задължителни при по-нататъшно разглеждане на делото – чл. 224 от АПК.

Из Решение № 10281 от 29.07.2010 г. на ВАС по адм. д. № 4058/2010, I о., докладчик председателя Виолета Ковачева: „Неоснователно е възражението на жалбоподателката за нарушаване на **чл. 224 АПК** от страна на първоинстанционния съд - неспазване на указанията на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на закона. С решението си по първото касационно оспорване Върховният административен съд е отменил решението на СГС, като е приел, че липсва нищожност на обжалвания данъчен акт. Указанията, които е дал на първоинстанционния съд, са за произнасяне по законсъобразността на обжалвания акт, което е направено от съда, поради което липсват указания на Върховния административен съд, с които първоинстанционният съд да не се е съобразил.”

- **Разглеждане на жалбата или протеста срещу повторно постановеното решение**

Тук изискването е формиране на нов състав на ВАС – чл. 225 от АПК.

- **Ново разглеждане на делото от първоинстанционния съд**

Делото започва от първото порочно процесуално действие, послужило като основание за връщане на делото – чл. 226, ал. 2 от АПК. При повторното разглеждане на делото са допустими лимитирани нови доказателства – ал. 2. Интересен е подходът, че първоинстанционния съд се произнася и по разноските за разглеждането на делото във ВАС – ал. 3.

- **Правомощия на ВАС при повторно отмяна на новото решение**

В този случай, според измененията на ал. 1 на чл. 227 на АПК от 2011 г., когато решението на първоинстанционния съд бъде отменено повторно, Върховният административен съд не връща делото за ново разглеждане, а го решава по същество. Според втората алинея на същия текст, когато основанието за отмяна налага това, Върховният административен съд, след като отмени решението, насрочва делото в открито съдебно заседание и ако е необходимо, събира нови доказателства.

Из Решение № 6417 от 21.06.2006 г. на ВАС по адм. д. № 1486/2007 г., I о., докладчик съдията Донка Чакърва: „С оглед обстоятелството, че настоящият съдебен състав разглежда спора като втора касационна инстанция и на основание чл. 227, ал. 1 от АПК след отмяна на съдебното решение следва да бъде постановено решение по същество на спора *независимо от установените процесуални нарушения, допуснати от ...ОС*”

- **Субсидиарно прилагане – чл. 228**

Тук се прилага правилата на първоинстанционното производство, що се касае за неуредени случаи.

Из Решение № 48 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 12598/2007 г., IV о., докладчик съдията Георги Георгиев: ”Според разпоредбата на чл. 101 и чл. 143, ал. 2 от ГПК, приложими на основание чл. 144 вр. с чл. 228 от АПК, когато по делото се прилагат документи, те могат да бъдат представени и в заверен препис, а официално заверени преписи или извлечения от официални документи имат същата доказателствена сила, както и оригиналите.”

## *Седма подтема. ОБЖАЛВАНЕ НА ОПРЕДЕЛЕНИЯТА И РАЗПОРЕЖДАНИЯТА*

- **Предмет на обжалването**

Принципът е – тези съдебни актове, които преграждат по-нататъшното развитие на делото. Като изключения са посочени съдебни актове, които изрично са предвидени в закона (тук се има предвид и Кодекса, и всички други законови актове) – чл. 229, ал. 1 от АПК. Изключени са от подобно обжалване актовете по чл. 229, ал. 2 от АПК, освен ако производството е за отмяна на влязъл в сила съдебен акт.

- **Срок за обжалване**

Частната жалба се подава в 7-дневен срок от съобщаване на определението или разпореджdanето, или от деня на съдебното заседание, за присъствалата страна – чл. 330, от АПК.

- **Отговор по жалбата**

Отсрещната страна може в тридневен срок от получаването на преписа от частната жалба, изпратен от Съда, да подаде писмени възражения, подкрепени с доказателства – чл. 232 от АПК.

- **Действие по жалбата**

Частната жалба не спира изпълнението на атакувания съдебен акт, освен ако Съдът не постанови друго – чл. 233, ал. 1 от АПК. Когато тези актове не преграждат развитието на делото, разглеждането му продължава, а на по-горния съд се изпращат само преписи от акта, частната жалба, приложенията и възраженията – ал. 2. Но подолният съд може сам да спре разглеждането на делото до разрешаването на частната жалба – ал. 3.

- **Разглеждане на жалбата**

Разглеждането е в закрито заседание, освен ако Съдът постанови друго – чл. 234, ал. 1 от АПК. Съдът може да събира всички съотносими доказателства по производството – ал. 2.

- **Определение по жалбата**

Ако отмени разпореджdanето или определението, Съдът сам решава въпроса по частната жалба – чл. 235, ал. 1. Определението на горния съд е задължително за долустоящия съд – ал. 2.

- **Субсидиарно прилагане**

За неуредените случаи се прилагат правилата за касационното обжалване – чл. 236 от АПК.

## *Осма подтема. ОТМЯНА НА ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ АКТОВЕ*

- **Предмет на отмяна**

Влезлите в сила съдебни решения, определения или разпоредждания (с които се прегражда делото) са предмет на отмяна – чл. 237, ал. 1 от АПК. Изключения за ВАС – ал. 2 и 3 от същата разпоредба.

Из Решение № 12119 от 3.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 8628/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Мариета Милева: „Неправилната интерпретация на доказателствата от съдебния състав и несъответствието на правните изводи с представения доказателствен матери-

ал водят до пороци на съдебния акт, които обаче не могат отстранени по реда, посочен в чл. 237 и сл. от АПК. Основанията за отмяна са лимитативно изброени и само неправилност, дължаща се на обстоятелства, визирани в чл. 239, т. 1 – 6 от АПК може да обоснове извод за отмяна на вече влязъл в сила съдебен акт. ”

- **Право на искане за отмяна**

Това процесуално право принадлежи на страна по делото, за която съдебният акт е неблагоприятен – чл. 238, ал. 1 от АПК. Главният прокурор и неговият заместник във ВАП могат да искат отмяната на основанията и в срока, валидни и за страните по делото – ал. 2.

- **Основания за отмяна**

Изброени са изрично в чл. 239 от АПК.

Из Решение № 10006 от 22.10.2007 г. на ВАС по адм. д. № 6263/2007 г., 7-членен с-в, докладчик съдията Веселина Тенева: „Видно от съдържанието на молбата за отмяна, неправилно наименувана жалба, не се излага нито едно от изчерпателно изброените основания за отмяна съгласно чл. 239, т. 1 до т. 6 от АПК, а изложените оплаквания се свеждат до **неправилност, необоснованост и незаконосъобразност** на определението на петчленния състав на ВАС, **които са касационни основания**”.

Из Решение № 901 от 19.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15267/2009 г., VI о., докладчик председателя Наталия Марчева: „Обстоятелството, че ... е подал жалба до Съдът по правата на Човека в Страсбург по която е образувано дело № 6505/2006 г., не съставлява касационно основание тъй като не е налице решение постановено от цитирания съд. Още повече че последното съставлява само основание за отмяна на влязло в сила решение по чл. 239, т. 6 от АПК и не може да се разглежда като касационен довод на основанията по чл. 209 от същия. По горесцитираното дело няма постановен и влязъл в сила съдебен акт, които да го ползва и да поражда права за касатора или които да променя установената фактическа обстановка и установения осигурителен стаж вследствие на което да се промени правния резултат и изхода на спора.”

- **Срокове за подаване на искането**

Дългият срок е едногодишен от възникване на основанието за отмяна, но е ограничен с тримесечен срок от узнаването му – чл. 240 от АПК.

Из Решение № 432 от 14.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 10323/2007 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Георги Ангелов: „Искането, подадено в сроковете по чл. 240 АПК е неоснователно. а. Писмените доказателства, на които се основава то, не са нови по смисъла на чл. 239, т. 1 АПК, тъй като са били създадени преди приключване на устните състезания по делото, по което е постановено касационното решение, и при полагане на дължимата грижа от страната са могли да бъдат приобщени към доказателствения материал, доколкото са били допустими. б. Като изцяло свързани със законосъобразността на оспорения кадастър, те са били недопустими в касационното производство, тъй като непълнотата на доказателствата не е касационно основание...По тази причина, те не са били и от значение за атакуваното касационно решение, както изисква чл. 239, ал. 1, т. 1 АПК”.

- **Форма на искането**

Писмено и съдържащо точно и мотивирано изложение на основанията за отмяна – чл. 241 от АПК.

- **Подаване**

Искането се подава чрез първоинстанционния съд – чл. 242 от АПК.

- **Разглеждане на искането**

То се разглежда в открито съдебно заседание – чл. 243 от АПК.

- **Решение по искането**

ВАС може да отхвърли искането или да отмени изцяло или отчасти първоинстанционното решение – чл. 244, ал. 1 от АПК. При отмяна, делото се връща за ново разглеждане – ал. 2. Решението по искането не подлежи на отмяна – ал. 3.

### **Девета подтема. ОТМЯНА ПО ИСКАНЕ НА ТРЕТО ЛИЦЕ**

- **Предмет на отмяна**

Предметът тук са влезлите в сила съдебни решения или споразумения пред Съда – чл. 245, ал. 1 от АПК. Важността на тази подтема може да се търси именно във възможността да се атакуват влезлите в сила споразумения, които са одобрени от Съда. Изключенията са в ал. 2 и ал. 3 на този текст.

- **Право на искане за отмяна**

Всяко лице, за което решението или споразумението *има сила и е неблагоприятно* – чл. 246, ал. 1 от АПК. Ако оспорването е надлежно съобщено, отмяна не може да се иска – ал. 2.

Из Решение № 14770 от 02.12.2010 г. на ВАС по адм. д. № 9918/2010 г., II о., докладчик съдията Захаринка Тодорова: „Същите несъстоятелно претендират отмяна на влязлото в сила решение и на основание **чл. 246, ал. 1 АПК**. Нормата визира като задължителна процесуална предпоставка наличието на качеството заинтересована страна по спора, т. е. лице, което е имало гарантираното от закона право за участие, но не е участвало по делото, за което което решението има сила и е неблагоприятно засегнато от него. Молителите не покриват тези три кумулативни изисквания - те не са адресати на заповедта за премахване на строежа, не са засегнати от нея, респ. от отмяната ѝ, те не отговарят на критериите по **чл. 149, ал. 2 ЗУТ** (имотът "в съседство" е през улица), жалбите им не обвързват РДНСК, тъй като органите на строителния контрол действат служебно - това, че са сигнализирали Дирекцията, не ги прави заинтересовани страни по спора, каквито оплаквания се навеждат в молбата.”

- **Производство по искането**

Тук се прилагат общите правила относно производството по отмяна – чл. 247 от АПК.

- **Решение по искането**

Решението може да бъде отменено изцяло или отчасти, като делото се връща за ново разглеждане. Това решение не подлежи на обжалване – чл. 248 от АПК.

- **Субсидиарност**

В производствата по отмяна се прилагат правилата относно първоинстанционното производство – чл. 249 от АПК.

### **Десета подтема. ЗАЩИТА СРЕЩУ НЕОСНОВАТЕЛНИ ДЕЙСТВИЯ И БЕЗДЕЙСТВИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА**

- **Право на искане на защита срещу неоснователни действия**

Всеки, който има правен интерес може да иска прекратяването на действията както от страна на администрацията, така и от длъжностно лице. Условието за това е действията или бездействията да не се основават на административен акт или на закона – чл. 250, ал. 1 от АПК.



Тук изрично трябва да се отрази, че в разпоредбите на чл. 250 и следващи от АПК в първоначалния вариант на кодекса съществуваха правилата относно процедурите срещу конфликта на интереси. След това съответните разпоредби от АПК бяха отменени и намериха своето систематично място в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (в сила от 01.01.2009 г.), който впоследствие има ново наименование, а именно: Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (в сила от 10.12.2010 г.).

- **Предявяване на искането**

Пред административния съд по местоизвършване на действието – чл. 251, ал. 1 от АПК. Искането се вписва в специална книга, където се отбелязват точния част на постъпването и подателят на искането – ал. 3.

- **Разглеждане на искането**

Искането се разглежда незабавно от Съдия – чл. 252, ал. 1 от АПК. Съдът задължава административния орган или длъжностното лице, което извършва неоснователните действия, незабавно да предостави данни за основанията на извършените действия – ал. 2. Също така Съдът може да провери чрез органите на полицията, както и по всички други начини, които не са забранени от закона, извършват ли се действията, от чие име и на какво основание – ал. 3. За проверката се съставя протокол от проверяващите органи – ал. 4.

- **Произнасяне по искането**

Веднага след извършването на проверката и след разглеждане на другите доказателства, Съдът се произнася с разпореждане – 253, ал. 1 от АПК. С това разпореждане може да се нареди да се прекратят безусловно действията или да се отхвърли искането. Разпореждането се изпълнява незабавно от полицейските органи – ал. 2.

- **Обжалване**

Разпореждането може да се обжалва в тридневен срок от издаването му от органа или длъжностното лице, които са извършили действията, когато искането е уважено, и от всеки, който има правен интерес, когато искането е отхвърлено – чл. 254, ал. 1 от АПК. Жалбата не спира изпълнението – ал. 2.

- **Установителен иск**

Искането не е пречка за установителен иск – чл. 255.

- **Защита срещу неоснователни бездействия**

Неизвършването на действия от органа, когато е бил длъжен за това, подлежи на оспорване в 14-дневен срок от подаването на искането за извършването му до органа – чл. 256 от АПК.

- **Ред за оспорване**

Бездействието, по задължение, основано на нормативен акт, може да се оспорва безсрочно – чл. 257, ал. 1 от АПК. С решението Съдът задължава органа в определен срок да извърши действието, или отхвърля искането – ал. 2.

## Шеста тема

# ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ И СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ

---

### Първа подтема. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

- **Предмет на изпълнение**

Това са изискуемите задължения, породени от изпълнителните основания по АПК – чл. 267.

- **Изпълнителни основания – чл. 268 от АПК**

– ИАА и ОАА;

– съдебни актове на административните съдилища;

– споразумения пред административните органи или пред Съда.

Из Определение № 237 от 09.01.2007 г. на ВАС по адм. д. № 11858/2006 г., III о., докладчик съдията Галина Христова: „Няма спор, че е налице влязъл в сила индивидуален административен акт, който представлява изпълнително основание по смисъла на чл. 268, т. 1 от АПК още повече, че в самия него е предвидена възможността за провеждане на принудителното изпълнение независимо от обжалването. ...Но в случая е налице хипотезата на чл. 271, ал. 3 от с. кодекс, а не тази по чл. 272, ал. 2. Тоест не е налице законово предвидената невъзможност да бъде изпълнен административният акт „по друг начин“, освен с издаване на разрешение за влизане и оставане в жилищния имот”.

- **Неприложимост**

Публичните вземания, породени от основания на АПК се събират по реда на ДОПК – чл. 269, ал. 1 от АПК. Частните вземания, вземания за обезщетения и разноски се събират по реда на ГПК.

- **Едновременно водене на изпълнителни производства**

Изпълнителните производства по АПК се водят независимо от тези по ДОПК и ГПК срещу същия длъжник – чл. 270 от АПК.

- **Орган по изпълнението – чл. 271 от АПК**

Срещу граждани и организации – административния орган. Срещу административния орган – съдебния изпълнител. Органът по изпълнението се произнася с постановления – ал. 6.

- **Съразмерност при изпълнението – чл. 272 от АПК**

Принципът на чл. 6 от АПК е намерил мястото си и в частта на изпълнението, като е доразвит – критерии тук са и ефективността и по-благоприятния за длъжника режим. За влизането или оставането в жилище е необходимо разрешение на съдия от административния съд – ал. 2.

- **Отговорност на органа по изпълнението – чл. 273 от АПК**

Трябва да се спазва начинът и срокът на изпълнение. При нарушение на тези изисквания се носи административна отговорност.

- **Страни в изпълнителното производство – чл. 274 от АПК**

Взискателят, длъжникът, негови правоприменици, прокурорът, омбудсманът или други оправомощени от закон органи.

- **Правоприемство в изпълнителното производство**

Принципът е на личното задължение – чл. 275 от АПК. Изключение – срещу наследници, ако задължението не е от личен характер. Наследниците на взискателя също могат да встъпят като взискатели – ал. 2. Когато длъжникът е орган, и той е закрит, производството продължава срещу органа, който издава подобни актове.

Из Решение № 9566 от 5.10.2006 г. по адм. дело № 2903/2006 г., III о., докладчик съдията Йовка Дражева: “Общината не може да изпълни по чл. 50 от ЗАП, сега чл. 275, ал. 1 от АПК, издадената на основание чл. 65 от ЗОС заповед спрямо физическо лице, което ползва общински имот, но не е задължено с индивидуалния административен акт”.

## **Втора подтема. РАЗВИТИЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС**

- **Започване на производството**

Служебно, по инициатива на органа, издал акта – чл. 276, ал. 1 от АПК. Инициативата може и да е на горестоящия орган, на прокурора или омбудсмана, по писмена молба на гражданин или организация – ал. 2.

- **Покана за доброволно изпълнение**

Това е принципно изискуем документ по чл. 277 от АПК.

Из Определение № 4890 от 8.04.2013 г. на ВАС по адм. д. № 4250/2013 г., VII о., докладчик съдията Павлина Найденова: „Съгласно чл. 277, ал. 1 от АПК, органът по изпълнението отправя до длъжника покана за доброволно изпълнение в 14-дневен срок от получаването ѝ. Правилни са изводите на съда, че поканата за доброволно изпълнение не представлява действие по смисъла на раздел VI, Глава седемнадесета АПК, поради което не подлежи на самостоятелно обжалване, от получаването на поканата за доброволно изпълнение не настъпва пряко засягане на правата на жалбоподателя, тя е уведомление, че при неизпълнение на задължението по изпълнителното основание ще се пристъпи към принудително изпълнение, но с нея не се извършва принудително изпълнение. При положение, че се допусне оспорване на призовката за доброволно изпълнение, би се обезсмислила възможността за доброволно изпълнение. Записано е в посоченото от съда определение по адм. д. № 15340/2012 г., че практиката в противен смисъл се изоставя. Изводите са, че известителният, уведомителният характер на поканата прави обжалването ѝ недопустимо, при липса на изрична правна възможност, а връчването ѝ е предпоставка за законосъобразност на актовете и действията в изпълнителното производство.“

- **Отсрочване и разсрочване на изпълнението**

Критерии са имотното състояние на длъжника или други обективни пречки – чл. 278 от АПК.

- **Обезпечителни мерки**

Налагат се с постановление на изпълнителния орган – чл. 279, ал. 2 от АПК.

- **Спиране на изпълнението**

Изпълнителното производство се спира: по разпореждане на съда в предвидените от закона случаи, в което съдът определя и срока за спиране; по писмено искане

на взыскателя, и при смърт или прекратяване на страна или когато е нужно да се учреди настойничество или попечителство.

- **Възобновяване на производството**

Производството се възобновява служебно или по искане на взыскателя, след като бъдат отстранени пречките за движението му. При възобновяването производството започва от онова действие, при което е било спряно

- **Прекратяване на производството**

Изпълнителното производство се прекратява: когато е започнато от лице или срещу лице или орган извън посочените в чл. 274; по писмено искане на взыскателя; когато изпълнителното основание бъде признато за нищожно или бъде отменено; когато се представи влязло в сила решение по чл. 298; при погасяване на задължението поради изпълнението му, установено с изходящ от взыскателя документ или с официален документ;

б. поради смърт на страна, когато задължението е с оглед на личността ѝ; поради фактическа или правна невъзможност за изпълнението му; поради други безспорни обстоятелства, установени с писмени доказателства; по възражение на длъжника, ако от деня, в който задължението е станало изискуемо, до получаването на поканата по чл. 277 е изтекла давността по чл. 285; в случаите по чл. 280, т. 2, ако взыскателят не поиска възобновяване на производството в едномесечен срок от спирането; в случаите по чл. 280, т. 3 - с изтичането на три месеца от постановлението за спиране, в случай че задължението е за незаместимо действие.

- **Приключване на изпълнението**

Крайният момент е изпълнението на задължението и събиране на разносните по производството – чл. 283 от АПК. Второто изискване е важно и не бива да се забравя, тъй като касае бюджетната дисциплина.

- **Протоколи и постановления**

Актовете в изпълнителното производство са протоколи и постановления, които отразяват предприетите и извършени действия и волеизявленията на органа – чл. 284 от АПК.

- **Давност**

Давността е петгодишна и не се прилага служебно – чл. 285 от АПК. Изпълнителните органи обаче биха били субект на административно наказване по чл. 302 и следващи от АПК ако поради техни бездействия давността е изтекла, т. е. – не се е реализирало доброволното или принудително изпълнение на задължения, породени от изпълнителни титули по АПК.

- **Изпълнение на заместими задължения**

Органът може да изпълни вместо, но за сметка на длъжника – чл. 286 от АПК.

- **Изпълнение на незаместими задължения – чл. 287 от АПК**

Тук също е налице нова правна фигура – „изпълнителна глоба/имуществена санкция“. Тя предвижда налагане на глоба от 50 до 1000 лева седмично (за неизпълнилия гражданин) и на имуществена санкция от 500 до 10 000 лева (за неизпълнила организация). Глобата се налага седмично и едновременно с 50 до 10 000 лева седмично на представляващите организацията (с изключение на пълномощниците ѝ). Така се постига ефект по отношение на „продължавано неизпълнение“, породено от изпълнително

основание по АПК. Тези глоби се налагат при всяко въздържане от неизпълнение. Тези глоби и имуществени санкции се налагат, без да се спазва реда за установяване на административните нарушения и налагане на административните наказания по ЗАНН и изискванията на АПК. Санкциите се налагат от самия орган по изпълнението. Тези санкции подлежат на обжалване по реда на чл. 294 и сл. от АПК. По същността си глобите и имуществените санкции по чл. 287 от АПК са комбинация от: мерки за административно наказване (неизпълнение на предвиден в закона изпълнителен титул); мерки за административна принуда (прекратяване на въздържането от изпълнение);

– мерки за обезпечение (налице са парични средства, които *поне* частично биха могли да заместят изпълнението); мерки за обезщетение (парични средства, които *поне* частично биха могли да възстановят вредите от неизпълнението). Именно поради този свой комплексен и сложен характер е допустимо налагането на тези санкции *практически безкрайно* (докато се изпълни) и *заедно* с други глоби. Пак поради характера си (не са само административнонаказвателни мерки), тук не действа принципът *Non bis in idem*.

- **Изпълнение на задължение за предаване на вещь**

От съответния орган по изпълнението по реда на ГПК, според чл. 288 от АПК.

- **Изпълнение на заместими задължения срещу административния орган – чл. 289 от АПК**

Изпълнява се от вискателя за сметка на органа.

- **Изпълнение на незаместими задължения**

Тук отново е налице фигурата на „изпълнителна глоба“ – по отношение на длъжностните лица, изпълняващи функциите на държавен орган – чл. 290, ал. 1 от АПК. Размерът на глобите е от 50 до 1200 лева седмично. Те не могат да се налагат на членовете на колективен орган, гласували за изпълнението.

- **Отрицателен установителен иск – чл. 292 от АПК**

Това е една от възможните защиты срещу изпълнението – може да се оспори задължението, предмет на изпълнението въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание.

- **Страни и подсъдност – чл. 293 от АПК**

Длъжникът и вискателят са страни. Компетентен е административния съд по местожителството или седалището на вискателя, или този административен съд, където е седалището на административния орган, който е трябвало да издаде акта.

- **Предмет на обжалване на действията на органа по изпълнението**

Постановленията, действията и бездействията на органа за предмет на обжалване – чл. 294 от АПК.

Из Определение № 1592 от 13.02.2007 г. на ВАС по адм. д. № 473/2007 г., III о., докладчик съдията Емилия Миткова: „Съгласно разпоредбата на чл. 294 от АПК на обжалване подлежат постановленията, действията и бездействията на органа по изпълнението. Тази предвидена защита е както по недопустимостта на изпълнението, поради липса на изпълнително основание, така и срещу порочно изпълнение или неизпълнение на процесуалните задължения на органа по изпълнението. Предмет на защита са както волеизявления на органа по изпълнението по допустимостта или движението на изпълнителното производство, така и фактическите действия, с които той осъществява процесуалните си правомощия. Налага се извода, че предвидената защита е процесуална. Търсената от жалбоподателя защита е свързана с недопустимостта на насоченото срещу него изпълнение, поради което като е приел, че липсва предмет и правен интерес от обжалване окръжният съд е постановил

неправилно определение. Всяко действие, бездействие или волеизявление на органа по изпълнението (ако не е свързано с чисто технически действия) е предмет на предвидената в чл. 294 от АПК защита. Действително поканата за доброволно изпълнение и посочения в нея законен срок сама по себе си не би могла да бъде предмет на обжалване, освен ако не се излагат доводи за нарушения при връчването ѝ. Възраженията във връзка с образуването срещу длъжника изпълнително производство т. е. относно неговата допустимост са предмет на защита. Началният момент в който длъжникът може да направи тези свои възражения е първото действие по отношение на него, а това е поканата за доброволно изпълнение. Именно доводи във връзка с изпълнителното основание и оспорване качеството на страна-длъжник са изложени в жалбата на Областния управител на Област с административен център град ...пред първоинстанционния съд”.

- **Право на жалба**

Страните в производството и лицата, които са засегнати от него – чл. 295 от АПК.

- **Подсъдност и срок за обжалване**

Чрез органа по изпълнението до административния съд в 7-дневен срок от извършването на действието или от съобщението – чл. 296, ал. 1 от АПК. Бездействието може да се обжалва безсрочно след 7 дни от подаването на искането за извършването на изпълнителното действие – ал. 2. Тази разпоредба задължава органите по изпълнение да предприемат необходимите действия в едноседмичен срок.

- **Производство по жалбата**

Жалбата се разглежда по реда на разглеждане на жалби срещу определения и разпореждания – чл. 297 от АПК.

Из Определение № 6382 от 10.05.2013 г. на ВАС по адм. д. № 5764/2013 г., IV о., докладчик съдията Красимир Кънчев: „Съгласно чл. 297, ал. 4 от АПК подаването на жалбата срещу действията на частния съдебен изпълнител не спира изпълнението, но съдът може да го спре до разрешаването ѝ. В съответствие с разпоредбата на чл. 166, ал. 4 във вр. с ал. 2 от АПК, за да се спре изпълнението следва да са представени доказателства, че то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Във всеки конкретен случай съдът, разглеждащ искане за спиране по жалби срещу действия по изпълнението преценява дали незабавното му изпълнение може да причини такава вреда на адресата, която да бъде противопоставена на презумираните предпоставки по чл. 60, ал. 1 АПК. Следователно, за да бъде спряно предварителното изпълнение жалбоподателят следва да заяви и докаже липсата на предпоставките по чл. 60, ал. 1 от АПК, както и вида и вероятността за настъпване на твърдените от него вреди от изпълнението, за да се прецени дали са значителни като основание за спирането му (Арг.: чл. 297, ал. 4 АПК). Респ. - следва да установи, че от допуснатото по закон предварително изпълнение ще последва значителна или трудно поправима вреда или, че ще бъде засегнат особено важен негов интерес. По делото са събрани данни за опасност от настъпване на вреди от подобен характер. Действията по изпълнението на частния съдебен изпълнител касаят изпълнение на достъп до класифицирана информация, чието изпълнение може да доведе до значителни и трудно поправими вреди за охранявания от ДАНС държавен интерес. Опазването на държавна тайна, представляваща класифицирана информация съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗЗКИ, има приоритет пред частния интерес за разкриването ѝ. Законнообразно съдът е приел, че за жалбоподателя в производството пред АССГ може да настъпи значителна или труднопоправима вреда от предприетото изпълнително действие. Затова обжалваното определение е правилно.“

- **Решение по жалбата**

Съдът може сам да разреши въпроса по жалбата, но може и да задължи органа да извърши определено действие – чл. 298 от АПК. Съдът може и да наложи “изпълнителни глоби”, когато е налице бездействие на органа по изпълнението – чл. 298, ал. 2 от АПК. Съдебното решение не подлежи на обжалване – ал. 3.

- **Задължение за обезщетяване – чл. 299 от АПК**

За вреди, причинени от изпълнението, отговарят държавата и общините, в зависимост от чия система е органа по изпълнението.

- **Производство по исковете**

Те се разглеждат по реда на АПК – чл. 300. По този начин, чисто искиви производства намират своето систематично място в административнопроцесуална правна уредба.

- **Възстановителни мерки при отмяна на акта**

При отмяна на акта, когато изпълнението е започнало, административният орган е длъжен в едномесечен срок да възстанови нарушеното право, а ако това е невъзможно – да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин – чл. 301 от АПК.

## ***Седма тема***

# **АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ ЗА НАРУШЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

---

- **Наказание за неиздаване на административен акт или документ**

Субектът по това административно нарушение може да бъде само длъжностно лице – чл. 302, ал. 1 от АПК. Тук очевидно следва да се има предвид законната дефиниция на чл. 93, т. 1, б."а" от Наказателния кодекс. По силата на този текст, това е „лице, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно, ...служба в държавно учреждение, с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение”. Очевидно, Законодателят не е имал предвид в разпоредбата на чл. 302 от АПК да се има предвид и буква „б” на точка 1 от чл. 93 от НК, със сигурност поне по отношение на хипотезите на едноличен търговец, частен нотариус, помощник-нотариус и други. Съставът на нарушението се изразява в нарушение или неизпълнение в срок на служебните си задължения, свързани с издаването на административен акт или документ. Съществен елемент от състава е вредоносния резултат – срокът за произнасяне да е бил пропуснат. Видът на наказанието е глоба. Вторият състав (чл. 302, ал. 2 от АПК) е свързан с неизпълнение на разпореждане на по-горестоящ административен орган.

- **Наказание за непроизнасяне в срок и за непрепращане на жалба или протест – чл. 303 от АПК**

Съставите тук са различни, но наказанието за тях е идентично като вид и размер – глоба от 150 до 1500 лева (ако не подлежи на по-тежко наказание). Първият състав е – непроизнасяне в срок без уважителни причини по жалба или протест срещу административен акт. Вторият състав е – непрепращане своевременно на жалба или протест без уважителни причини на по-горестоящия административен орган или на Съда. Третият е – непроизнасяне в срок без уважителни причини по подадени предложение или сигнал.

- **Наказание за неизпълнение на актове на съда – чл. 304 от АПК**

Съставът е – неизпълнение на задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт. При повторност на нарушението се налага глоба от 500 лева за всяка седмица на неизпълнението, освен ако това се дължи на обективна невъзможност. Тази *периодична глоба* е нов правен институт в българското административно наказване при *продължавано нарушение*.

- **Наказания за други нарушения на този кодекс – чл. 305 от АПК**

Това е най-общият административнонаказателен състав по АПК – неизпълнение на „друго административнопроцесуално задължение, произтичащо от АПК”.

- **Ред за налагане на наказание при неизпълнение на съдебни актове – чл. 306 от АПК**

В тези случаи АУАН не се съставят. Наказанията се налагат с разпореждане на председателя на съответния Съд или на овластено от него длъжностно лице. Преди налагане на наказанието на нарушителя се дава възможност в 14-дневен срок да писмени обяснения и да посочи доказателства. Препис от разпореждането се връчва на нарушителя. Това разпореждане може да се обжалва пред тричленен състав на същия съд в 7-дневен срок от връчването му. Този съдебен състав решава делото по същество, като решението не подлежи на обжалване. Нормата на чл. 306 от АПК също въвежда принципно ново *производство по налагане на административни наказания*.

- **Ред за налагане на наказанията в останалите случаи – чл. 307**

В случаите по чл. 302, 303 и 305 актовете за установяване на нарушенията се съставят от длъжностни лица, **определени от съответния орган на изпълнителната власт, а наказателните постановления се издават от органа или от овластени от него длъжностни лица**. Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на ЗАНН.

## **Осма тема**

# **ДОПЪЛНИТЕЛНА, ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

---

### **Първа подтема. ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА**

§.1 на АПК дава следните законови дефиниции:

**1.** „Административен орган” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.



При тази дефиниция се излиза извън системата на изпълнителната власт. Органи от съдебната и законодателната власт могат да притежават административни правомощия. Това могат и да бъдат органи извън системата на държавната власт. Примери: Висшия съдебен съвет (във връзка с назначаване, повишаване, понижаване, и т. н. на магистратите), Председателят на Народното събрание (във връзка с определяне на правилата за вътрешния ред в сградите на НС), Изпитните комисии към регионалните занаятчийски камари (чл. 53, ал. 1 от Закона за занаятите).

**1а.** (нова - ДВ, бр. 104 от 2013 г., в сила от 04.01.2013 г.) "Териториална структура на администрацията" е създадено с нормативен акт териториално организационно звено на администрацията, независимо дали е обособено като юридическо лице, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му.

**2.** „Организация“ е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основата на закон.

Законодателят приема общоизвестния термин „организация“, доколкото в световен мащаб се наблюдава засилено влияние между частната и публичната сфера, които взаимно си делегират права и правомощия. Като пример за сдружение може да се посочи адвокатското дружество по смисъла на Закона за адвокатурата.

**3.** „Нецелесъобразен“ е административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност.

На пръв прочит изглежда, че тази дефиниция ни препраща само към принципа на съразмерност по чл. 6 от АПК. Законодателят обаче явно не е взел предвид принципите на ефикасност, ефективност и икономичност (§.1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на Закона за Сметната палата, към която норма препраща Закона за вътрешния одит в публичния сектор). Всъщност, от гледна точка на последващия контрол, именно принципите на ефективност, ефикасност и икономичност са по-обективни и по-лесно измерими, отколкото принципите на разумен начин, добросъвестно и справедливо. Затова контролните органи акцентират винаги на първите три принципа. Само държавния орган (и в качеството си на орган по назначаване или на работодател) би могъл да дава критерии относно последните три принципа. Поради абстрактността си те не само не могат лесно да се дефинират, но и не могат да се измерят лесно с обективни критерии. Те са принципи *ad hoc*, което не значи, че не трябва да бъдат публично огласени (поне в основните си характеристики), както изисква чл. 13 от АПК.

**4.** „Повторно“ е нарушението, извършено в едногодишен срок, от влизането в сила на акта, с който на нарушителя е наложено наказание за същото по вид нарушение.

Ограничавайки се само с думата „акта“, Законодателя явно е взел предвид различните режими на административно наказване по АПК (наказателни постановления, разпореждания, постановления).

## **Втора подтема. ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

Това са обикновено едни от най-важните разпоредби във всеки нормативен акт. Поради огромният им обем в АПК, ще акцентираме само на някои от тях:

§. 2. указва кои основни нормативни актове се отменят с АПК, и това са – ЗВАС, ЗАП, ЗПСЖМ и ЗАОФЮЛ. Въпреки очакванията, ЗАНН не е отменен (и не е инкорпориран) от АПК.

§. 3 е революционен текст, тъй като въз основа на конституционната делегация на чл. 119, ал. 2 от КРБ създава със закон (АПК) нова система на съдилища чрез нови такива – административни съдилища. Тук трябва да се запомни, че седалищата и съдебните райони на тези съдилища съвпадат с тези на окръжните съдилища. В проекта за реформа на административното правораздаване обаче бяха предвидени (първоначално) само 10-12 такива съдилища.

§. 8 препраща към правилата на АПК относно – издаването ИАА и обжалването им, както и обжалването на отказите, а също и при извършването на административни услуги – ако в специален закон не е предвидено друго, прилага се режима на производствата по АПК.

§. 141 – органите, на които се възлага изпълнението на кодекса са – Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния административен съд и министъра на правосъдието.

## ***Девета тема***

# **ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЕЩИ АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

---

БУЧКОВА, Памела; „Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти, Фенея, София, 2012, III-194;

ДЕРМЕНДЖИЕВ, Иван; КОСТОВ, Димитър; ХРУСАНОВ, Дончо; „Административно право на Република България. Обща част“, пето преработено и допълнено издание, Сиби, София, 2012, V-398;

ЕЛЕНКОВ, Александър; АНГЕЛОВ, Ангел; ДЮЛГЕРОВ, Асен; ДИШЕВА, Атанаска; ПАНОВ, Лозан; КАЗАНДЖИЕВА, Мария; ЯНКУЛОВА, Соня; НИКОЛОВА, Теодора; КОВАЧЕВА, Юлия; „Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика“, ИК „Труд и право“, София, 2013, VI-1584;

ЗИНОВИЕВА, Дарина; „Дискусионни тези в административното право и процес“, Сиела софт енд пabлишинг АД, София, 2009, 7-346;

КОСТОВ, Димитър; ХРУСАНОВ, Дончо; „Административен процес на Република България“, второ преработено и допълнено издание, Сиби, София, 2011, II-295;

ЛАЗАРОВ, Кино; ТОДОРОВ, Иван; „Административен процес“, Сиела софт енд пabлишинг АД, София, 2009, 4-495;

ЛАЗАРОВ, Кино; „Административно право и административен процес“, второ преработено и допълнено издание, Фенея, София, 2012, стр. 248;

МЛАДЕНОВ, Младен; „Споразумението в административния процес“, в „Публична администрация“, бр.4/2006, ИПАЕИ, София;

- МЛАДЕНОВ, Младен; "АПК трябва да се тълкува в полза на гражданите и бизнеса", в „Правен свят“, септември 2009;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Задължението за уведомяване в административното производство", в „Общество и право“, 9/2009;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Важи ли принципът на пропорционалност в данъчния процес?", в "Административно правосъдие", 5/2010;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Процесуалната ефективност и личната сфера", в "Правен свят", бр.10/2011;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Съдията", "Социология и икономика", година II, брой 2/2012;
- МЛАДЕНОВ, Младен; Нова парадигма на инструктивните срокове в административния процес през XXI век (и в публичното право въобще)" в Юбилеен сборник "Право, управление и медии през XXI век", Том първи, стр.239-246, Югозападен университет "Неофит Рилски", Правно-исторически факултет, Благоевград, 2012;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Принципът на бързина и процесуална икономия в административния процес", в "Административно правосъдие", година XV, бр.4/2012;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Юрисконсултът", публикация в Интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org>;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Прокурорът", "Социология и икономика", година III, брой 2/2013;
- МЛАДЕНОВ, Младен; "Латентните измерения на принципа на законност в поведението на държавните служители", публикация в Интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1604>;
- СИВКОВ, Цветан; „Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс“, „Сиела Норма“ АД, София, 2012, III-183;
- СТОЯНОВ, Евгени; „Съдебен контрол върху индивидуалните административни актове“, Сиела софт енд паблишинг АД, София, 2009, II -305.

