

1. УВОД

Административното право е съвкупност от правни норми, които уреждат обществените отношения в сферата на държавното управление. То обхваща дейността на органите на изпълнителната власт - администрацията.

Административният процес може да се разглежда и като една специфична държавна дейност от процесуално естество за реализиране на материален и процесуален административен процес.

Административният процес като отрасъл и като специфична процесуална държавна дейност са предмет на изследване от административно-процесуалната наука.

Всички производства притежават единен предмет на правно регулиране – обществени отношения, които се развиват при осъществяване на изпълнителната власт на държавата и административно-наказателната отговорност. Всички производства ползват един метод на правно регулиране (властнически метод). Този метод урежда правоотношенията между водещия процеса орган и останалите участници. В административния процес има процесуално равенство между страните. Всички производства преследват една обща цел – законосъобразното задоволяване на правата и законните интереси на участващите в административния процес субекти и укрепване на законността в сферата на изпълнителната власт.

Новият Административно-процесуален кодекс /АПК/, който влезе в сила от 12.07.2006г. цялостно урежда издаването, оспорването и изпълнението на административните актове. Кодексът се прилага за административните производства пред всички органи на Република България.

1. АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ – ПОНЯТИЕ, ВИДОВЕ

Правната характеристика на административния акт като правно явление се разкрива

най-добре чрез основните му белези.

Характерен белег на всеки административен акт е, че той е вид правен акт. Той е такъв, защото съставлява юридическо волеизявление и като такава поражда, изменя и прекратява съответни правни последици, изразяващи се в определени права, задължения и правни статuti.

Административният акт е подзаконов правен акт, защото се издава въз основа и за изпълнението на закона. Самият административен акт до голяма степен предопределя дефиницията и на самото държавно управление като подзаконова държавна дейност по осъществяването на изпълнителната власт на държавата.

Административният акт е едностранновластнически акт. Той едностранно и в същото време властнически поражда своите правни последици без оглед волята и дори понякога против волята на неговия адресат. При него няма съгласуване на воли между автора и адресата на акта. Липсва равнопоставеност в отношенията между автора и адресата на акта.

Административният акт се издава предимно от административни органи и длъжностни лица в държавната администрация, които по закон или по делегация са компетентни да го издават. В това отношение, с оглед спазване законовия статут на всеки административен акт, той би следвало да се издава при спазване комплексното изискване на компетентност – лична, материална и териториална.

Административните актове при отсъствие на доброволно изпълнение на породените от тях правни задължения се изпълняват и принудително от самата държавна администрация, без за тази цел тя да е задължена да иска някому съгласието или разрешението.

В по-новата административноправната литература се наложи разбирането за три вида административни актове – нормативни, индивидуални и общи. С тази класификация не се отрича делението на административните актове изобщо на две групи – нормативни и ненормативни. Към групата на ненормативните попадат индивидуалите и общите. Индивидуалият административен акт непосредствено създава, изменя и прекратява

права и задължения най-често от административноправно естество за точно определени адресати и има еднократно действие. Той има и непосредствен предмет. В масовите случаи държавната администрация издава индивидуални административни актове. Особено това се отнася до местните административни органи.

Според Административно-процесуалния кодекс, индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това 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. Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатира вече възникнали права или задължения; волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

Общите ненормативни актове са конкретни по своя предмет, но индивидуалният им момент е неопределен и само в процеса на тяхната реализация може да се стигне до идентифицирането (индивидуализирането) им. Тази категория актове са своеобразен вид административни актове, съчетаващи в себе си белези, присъщи и на нормативните, и на индивидуалните административни актове. Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове.

3. ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД

Правно техническият термин „оспорване”, който Административно процесуалният кодекс (АПК) възприема, обхваща атакуването на един административен акт от две посоки – чрез жалба, която подават засегнатите лица и чрез протест, който подават прокурорските органи. Именно за обхващането на двете дейности обжалване и протестиране се използва терминът „оспорване”.

Това производство е съвкупност от процесуални действия на водещия процеса орган и другите участници с цел разкриване на обективната истина по един административно

правен спор и достига до решение, съответстващо на закона.

В този смисъл производството е с контролно отменителен характер, тъй като решаването на спора по същество се извършва отново от първоначалния орган, издал отменения акт.

Характерно за предметът на оспорване по административен ред е, че на

оспорване подлежи както законността, така и правилността или целесъобразността на административния акт като условия за неговото редовно действие.

Производството по административното обжалване е едноинстанционно и се извършва пред непосредствено по-горестоящият административен орган. Не се допуска прескачане в йерархията на органите – контролната инстанция е винаги непосредствено по-горестоящият орган. Ако той реши въпроса по същество, произнесените от него акт подлежи на оспорване за законосъобразност пред съда.

Проблемът за правилността (целесъобразността) на административните актове е изцяло в ръцете на администрацията. Ефективността, навременността на управленческите решения, каквито се явяват административните актове е въпрос изцяло на компетентността на органите на управление, които и единствени носят отговорност в тази насока. Тук съдебната система не може да се намесва. Известна е вероятността за законосъобразност на административните актове, основаваща се на обстоятелството, че те се издават от компетентни управленчески органи осъществяващи една подзаконова дейност.

На първо място административното оспорване по реда на АПК не обхваща абсолютно всички административни актове. В неговия обхват влизат индивидуалните и общите актове. Изключват се нормативните и административни актове. Те не подлежат на административен контрол, което не означава, че въобще са изключени от контрол, тъй като по съдебен ред могат да бъдат атакувани.

На второ място, изключват се от оспорване по предвидения в този кодекс административните актове на следните държавни органи:

- на президента на Републиката и на председателя на Народното събрание;

- на Министерския съвет, министър–председателя, заместник-министър-председателите, министрите и ръководителите на други ведомства и органи, непосредствено подчинени на Министерския съвет;

- на управителя на Българската народна банка и председателя на Сметната

палата;

- на Висшия съдебен съвет;

- на областните управители;

Част от посочените органи не са в системата на изпълнителната власт, т.е не са органи на изпълнителна власт като например президента, председателя на Народното събрание, управителя на Българската Народна Банка и др., но понякога по силата на изрично управомощаване те усъществяват административни правомощия, поради което е преценено, че с оглед естеството им като държавни органи, актовете им следва да бъдат изключени от обхвата на административния контрол. Аргументите за ограничаване възможността за оспорване по административен ред на актовете на гореизброените органи са , че това са актове на висши държавни органи, на които е възложено осъществяването на държавната политика, както и разглеждането и решаването на въпроси, които са им поставени от Конституцията и законите.

Не подлежат на оспорване по административен ред актовете на органи, които нямат по-горестоящ административен орган, съгласно чл. 82, ал. 2. Тук биха могли да се

допълнят и други органи като например Централната изборителна комисия, общинските съвети и др. Те също нямат по-горестоящ административен орган.

Оспорването на административните актове по административен ред може да се постави само от ограничен кръг лица. Според Кодекса това са „заинтересованите лица”, както и „прокурорът” (чл.83). Изхождайки от въведените в Кодекса понятия за индивидуален и общ административен акт, които всъщност са и обект на оспорване, заинтересовани от законосъобразността и правилността на тези актове ще се появят лица (физически или юридически), чиито права и законни интереси са засегнати от тях. Тези конкретни лица имат интерес съответните административни актове да бъдат законосъобразно и правилно издадени и ако това не е така, чрез използването на съответните правни механизми да предизвикват извършването на необходимите корекции. Това става по пътя на оспорването, като така ще бъдат гарантирани техните законни права и интереси.

Що се отнася до другите субекти - органите на прокуратурата или „прокурорът” както определя Кодекса, тук влиза в действие общонадзорната функция на прокуратурата, в изпълнение на която прокурорът оспорва законосъобразността на административния акт на принципна основа, а не на основата на личен и пряк интерес. Прокурорът, следящ за законността се интересува от обективното съответствие на административния акт със закона, и това е водещият елемент. Изпълнявайки тази своя конституционна функция – надзор за законност и при наличието на специалното основание с тази връзка – съгласно чл.83 от АПК, прокурорът оспорва неговата законосъобразност.

Както е видно от изложеното по-горе, оспорвана може да бъде както

законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Това е принципът и една от характеристиките на разглежданото до тук производство. Спорът е в самата сфера на държавно управление, където въпросите не само на законосъобразността но и на правилността - ефективност, навременност, полезност на управленческите решения имат своето естествено място.

Чл.146 от АПК определя основанията за оспорване на административните актове, а именно:

- липса на компетентност;
- неспазване на установената форма;
- съществено нарушение на административно- производствените правила;
- противоречие с материално-правните разпоредби;
- несъответствие с целта на закона.

Инициатива за оспорване по административен ред имат всички заинтересувани правни субекти, чрез жалба, а прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт.

За да произведат действието си като процесуални средства за оспорване на административните актове, жалбата и протестът се оформят съгласно изискванията на кодекса. По този начин се очертават субектите на административнопроцесуалното отношение и неговия предмет. Създава се яснота относно административния акт, който се оспорва и основанията за това. В тази връзка изискванията са в две насоки - жалбата или протестът да са в писмена форма и да съдържат задължителни реквизити. В продължение на изискването за писмена форма на жалбата или протеста, кодексът изисква тези документи да се съставят на български език. Този начин за съставяне се прилага, дори и когато оспорването се провежда от лице от съседна държава.

В чл. 85, ал. 1 от АПК законодателят изчерпателно посочва реквизитите, които задължително трябва да съдържа подадената против административния акт жалба или протест. Това са изискванията за редовност от гледна точка на съдържанието им. Тяхното наличие е от значение за правилното очертаване на производството по административно оспорване като страни (заинтересованите лица или прокурора, от

една страна, и административният орган, от друга) и предмет (оспорвания административен акт). Ако актът съдържа няколко разпоредения, то следва да се приеме, че в жалбата трябва конкретно да се посочи кое от тях се оспорва. Така се конкретизира и обхвата на производството.

В подкрепа на въззивния характер на оспорването по административен ред ал. 2 от същия член дава възможност в жалбата или протеста да се направят доказателствени искания за събиране на допълнителни доказателства. Това са такива, които не са били събрани от органа, постановил обжалвания акт, или са събрани, но са преценени неправилно или не са съобразени при издаване на акта. Това са доказателства както относно осъществяването на факти, които са от значение за правилното изясняване на въпроса, с който е сезиран административният орган, така и доказателства относно законодателни промени.

Към жалбата или протеста се прилагат:

- пълномощно, когато жалбата се подава от пълномощник;

- удостоверение за регистрацията и актуалното състояние на търговеца или

юридическото лице;

- документ за платена държавна такса;

- преписи от жалбата или протеста и писмените доказателства за страните.

Ако жалбата или протеста не отговаря на посочените от Кодекса изисквания, на подателите се изпраща съобщение за отстраняване на нередностите в срок от 7 дни от

получаване на съобщението.

Предвиждането на специален ред, по който се отстраняват нередовностите в подадените жалби и протести като средство за образуване на производство по оспорване на административните актове по административен ред е законодателна новост в административния процес. С регламентирането на такива правила се преодоляват възможностите за позоваване на липса на процедура, по която се извършва тази дейност, и се уеднаквява практиката на административните органи. Компетентен да установи несъответствието на подаденото оспорване е органът, чрез който се подава жалбата. Негово е и задължението да уведоми подателя на жалбата или протеста, като му изпрати съобщение в писмена форма. Задължително е ясното и конкретно посочване на несъответствията и срокът за тяхното отстраняване. Освен уведомителни функции чрез този документ се удостоверява и датата на получаване. Тя е от значение за правилното определяне на началния момент, от който започва да тече срокът за отстраняване на нередовностите.

Разпоредбата урежда основанията за недопустимост на оспорването, като тяхното наличие води до прекратяване на образуваното производство. Без разглеждане се оставят и подлежат на прекратяване жалби и протести, подадени против актове, изключени от обхвата на оспорването по административен ред. Правото да прекрати производството в този случай е предоставено на по-горестоящия орган. Това налага извода, че той не е длъжен да изпрати подадената жалба или протест на съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред.

Недопустимо е подаването на жалби и протести, когато е изтекъл предвиденият за това срок. При настъпването на това обстоятелство се погасява правото на оспорване по административен ред. Отстраняването на тази последица се преодолява чрез подаването на искане в този смисъл до по-горестоящия орган, който е компетентният да се произнесе.

Подадената жалба или протест се оставят без разглеждане и когато впоследствие бъдат писмено оттеглени. В тези случаи правото на оспорване възниква и съществува, но заинтересованият се отказва от упражняването му.

При наличието на някое от основанията по-горестоящият орган прекратява производството, без законодателят да посочва изрично с какъв акт се извършва

прекратяването.

Актът за прекратяване, в качеството му на решение на по-горестоящия орган се съобщава незабавно на оспорващия. Следва да се приеме, че другите страни в производството не трябва да бъдат уведомявани, тъй като те все още не са придобили качеството страни по оспорването пред по-горестоящия орган и не са получили препис от жалбата или протеста. В 7-дневен срок от датата на уведомяване, оспорващият може да подаде частна жалба или протест до съответния съд за отмяна на акта за прекратяване. По частната жалбата съдът се произнася с определение, което е окончателно. За защита на засегнатите си права подателят на жалбата или протеста може да използва реда за оспорване по съдебен ред.

Жалбоподателят в 7-дневен срок от съобщаването на акта за прекратяване на производството може да поиска възстановяване на срока.

С възможност да поиска възстановяване на срока разполага само жалбоподателят, но не и прокурорът. При подаването на протест прокурорът упражнява задължения, възложени му със закон изпълнявайки служебните си задължения. Искането за възстановяване на срока, придружено с върнатата жалба, се отправя до органа, постановил акта за прекратяване, тъй като той е компетентен да разгледа жалбата. Към него се прилагат доказателства, относно осъществяването на обстоятелствата, които са възпрепятствали спазването на срока. Те трябва да са "непредвидени", тъй като иначе пропускането ще е в резултат на бездействието на оспорващия да вземе мерки в собствен интерес.

Жалбоподателят не е длъжен да чака органът да прекрати производството, респективно да бъде уведомен и да му бъде върната жалбата. Той може да поиска възстановяване на срока заедно със самото оспорване. В този случай, органът ще разгледа жалбата, след като установи, че срокът е пропуснат поради извинителни причини. Ако органът не уважи искането, прекратителният акт се постановява заедно с отказа за възстановяване на срока. В такъв случай актът на по-горестоящия орган подлежи на оспорване пред съответния съд и заедно с него се преценява и становището относно искането за възстановяване на срока. Ако съдът възстанови срока, автоматично се отменя и актът за прекратяване. По този начин отпада и пречката за провеждане на производството за оспорване по административен ред.

Административните актове не се изпълняват, преди да са изтекли сроковете за тяхното оспорване, а при подадена жалба или протест – до решаването на спора от съответния орган. Това правило има няколко изключения.

Първото изключение изисква всички заинтересовани да направят изрично писмено искане за изпълнение на акта преди неговото влизане в сила.

Друга възможност за преодоляване на забраната за изпълнение на акта е чрез разпореждане по чл. 60, с което е допуснато предварително изпълнение.

Спирането на предварителното изпълнение има обезпечителен характер и представлява гаранция, че няма да се причинят непоправими вреди на засегнатото лице. Уважаването на искането е въпрос, поставен в изключителната компетентност на по-горестоящия орган. При неговото решаване той трябва да съобрази и нуждите на обществения интерес в конкретния случай. Ако те не го налагат, той спира предварителното изпълнение.

Административният орган може да преразгледа въпроса в 7-дневен срок, а когато органът е колективен в 14-дневен срок от получаване на жалбата или протеста. В резултат на това, административният орган може:

- да оттегли сам оспорения акт;
- да го отмени или измени;
- да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за

това заинтересованите страни.

Включването на тази разпоредба в АПК е продиктувано от необходимостта за евентуалната реализация на принципа за бързина и процесуална икономия. Тя обосновава и реда за подаване на оспорването - чрез органа, издател на акта, като издига спазването на този ред в условие за допустимост на подадената жалба или протест. Това дава възможност, но не и задължение на административния орган, издател на акта, да коригира решението си чрез самоконтрол.

Оттеглянето е процесуална възможност, с която разполага авторът на оспорения административен акт, тъй като той не разполага с възможността сам да отмени акта си. По-горестоящият административен орган или съдът разполагат с възможността да отменят незаконосъобразните актове, но не и да ги оттеглят, предвид че това е правен способ, приоритетен за автора на акта. Оттеглянето и отмяната като краен резултат са тъждествени - административният акт ще престане да съществува. Единственото им разграничаване като правни средства се определя от това, в чия компетентност те са предоставени.

След изтичането на установените срокове за преразглеждане на въпроса, административният орган е длъжен да изпрати жалбата и протеста заедно с цялата преписка на компетентния по-горестоящ орган. При неизпълнение на това задължение, оспорилият акт може да изпрати препис направо до по-горестоящия орган, който незабавно изисква преписката и в чиято компетентност е да наложи и наказание.

Оспорването по административен ред е редовно средство за осъществяване на контрол върху актовете на администрацията от страна на административни органи. Предвид характера на производството и правомощията на контролиращия орган е ясно, че то се извършва пред по-горестоящия административен орган. В него участват органът, издал административния акт и органът, който упражнява контрол върху него. За правилното определяне на органа, пред който се развива същинското производство по оспорване на актовете по административен ред, законодателят е използвал два критерия за определяне на компетентността му - отношенията на йерархична подчиненост вътре в администрацията и наличието на изрична законова разпоредба, която определя компетентния орган.

В сложни от фактическа или правна страна случаи, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая. Комисията се състои най-малко от трима членове, от които единият трябва да бъде с

юридическо образование и двама специалисти от съответната област, като поне единият от специалистите не работи в съответната администрация. Тя трябва да формира становище относно законосъобразността и целесъобразността на оспорения акт.

В Кодекса това е предвидено като възможност, но не и като задължение на

органа, който трябва да се произнесе по направеното оспорване. Целта е той да бъде максимално улеснен в процеса на изясняване на истината по случая, като в тази дейност бъде подпомогнат от специалисти. Така се подчертава и въззивния характер на оспорването по административен ред, като се регламентират и средства, които да се използват, за правилното изясняване на случая.

Необходимостта от назначаване на комисия се преценя от компетентния орган при всеки отделен случай, като в зависимост от неговите особености се подбират и специалистите, които да се включат в нейния състав. Комисията работи като помощен орган, чиято задача е да подпомага органа при проучване и разглеждане на конкретния случай.

Срокът, в който комисията трябва да изготви становището си, се съобразява със срока за произнасяне по оспорването от страна на компетентния орган. При изготвяне на становището си по случая комисията се запознава с преписката по оспорения административен акт и приложените към нея доказателства, изложените в жалбата или протеста възражения, доказателствата към тях, като може да събира и допълнителни доказателства.

Становището на комисията трябва да е в писмена форма като условие за неговата действителност. Към становището се излагат мотиви, от които се установява, въз основа на какви доказателства и при следването на какви правила (правни, технически, логически и др.), е формирано то.

Комисията приключва своята работа с предоставяне на изготвеното становище на административния орган.

Заинтересованите лица могат да бъдат изслушани от компетентния да разгледа жалбата или протеста орган, в определен от него срок. Под изслушване се разбират обясненията и становищата на заинтересованите лица, дадени устно и отразени в протокол.

Чл. 97 от АПК посочва изчерпателно правомощията на по-горестоящия орган по повод произнасянето му по оспорения административен акт. С цел максимално бързо разрешаване на исканията, адресирани до органите на държавно управление са установени сроковете за разглеждане на преписката и решаване на въпроса по нея. Те са различни в зависимост от състава на по-горестоящия орган – дали е едноличен или колективен. Непроизнасянето не означава "мълчалив отказ" или "мълчаливо съгласие". Тези положения са приложими в производството по издаване на актовете, но не и в процеса на упражняване на административен контрол. По-горестоящият административен орган се произнася винаги с мотивирано решение. С него контролната инстанция може:

- да обяви оспорения акт за нищожен;

- да го отмени изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен;

- да отхърли жалбата или протеста;

При отмяна на оспорения административен акт компетентният орган може да

реши въпроса по същество, т.е. сам да издаде искания акт. По-горестоящият орган винаги се произнася с акт, съставен в писмена форма, които има разпоредителен характер и задължително се мотивира. Най-накрая в решението се посочват начинът, по който то да се съобщи на заинтересованите лица и възможностите за неговото обжалване.

Уведомяването на оспорилия акта и другите заинтересовани лица е последното действие, което по-горестоящият орган е длъжен да предприеме в това производство. След приключване на производството по оспорване на актовете по административен ред, заинтересованите граждани могат да защитят нарушените им права по съдебен ред.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като заключение, може да се каже, че чрез административното право и административните актове се уреждат важни за гражданите проблеми, свързани с отношенията им с държавата и държавните институции. Тази правна материя гарантира правата, свободите и законните интереси на гражданите и се въвеждат правила, които да спират корупцията, субективността и неправомерността в административния процес.

Със създаването на Административно-процесуалния кодекс българското законодателство в тази сфера бе приведено в съответствие с европейските изисквания. Целта е да се гарантира прозрачен и справедлив процес, който да не накърнява по никакъв начин интересите на двете страни. За да се провежда по-бърз и качествен процес, от 1 март 2007 г., в изпълнение разпоредбата на § 4, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс, се създадоха 28 административни съдилища със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на окръжните съдилища. Създаването на административните съдилища е важна стъпка в развитието на българската съдебна система, с което тя се нарежда сред повечето страни от Европа и Европейския Съюз. Чрез тях се гарантира непосредствено установяване на европейския правов ред, на европейските норми на отношения между гражданите и държавата. Това е и едно доказателство за реалната правна реформа в нашата страна. е, университетско издание "Св. Кл. Охридски" 1995г.

