

ОСПОРВАНЕ НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ОТ
ПРОКУРОРА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД*Наталия Генова*EXCLUSION OF ILLIGAL ADMINISTRATIVE ACTS BY THE PROSECUTOR AGAINST
THE ADMINISTRATIVE COURT*Natalia Genova*

Abstract: *As a result of the supervisory activity carried out in the administration and as a further guarantee for the protection of the rights and legitimate interests of citizens, legal persons and the state, the legislator has provided the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria with the relevant prosecutor with a number of powers in the administrative process. Article 1 examines the scope of prosecution and, at the same time, analyses the scope of prosecution provided for in Article 16, para. 1, item 1 of the Administrative Procedure Code, the power of the prosecutor to challenge before the administrative court, as a first instance court, administrative acts, which he / she considers unlawful.*

Key words: *oversight of legality public prosecutor, unlawful, appeal, an administrative act, Administrative Court*

При осъществяване на административната дейност органите на изпълнителната власт следва да действат въз основа, в рамките и в изпълнение на закона, което, от своя страна, предопределя нейния подзаконен характер. За да обезпечи законосъобразното и правилно изпълнение на държавното управление, законодателят е предвидил редица способности, сред които съществено значение заемат контролът и надзорът. В теорията се приема, че контролът е властническа дейност, свързана с цялостно наблюдаване, преценяване и проверка на контролирания обект, насочена към избягване или ликвидиране на закононарушения, упражняван от органи, влизащи в системата на контролираните обекти. За разлика от контрола, надзорът върху дейността на администрацията е единствено за законосъобразност и се осъществява от органи, стоящи извън системата на контролираните обекти, каквито са съдът и прокуратурата¹.

Наред с предоставения на съдилищата контрол за законност на актовете и действията на органите на изпълнителната власт, като допълнителна гаранция за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и

държавата, Конституцията на Република България (КРБ) предоставя правомощия на Прокуратурата на Република България в лицето на съответния прокурор. Съгласно разпоредбата на чл. 127 от КРБ прокуратурата следи за спазването на законността, като наред с основната функция в наказателното производство по повдигане и поддържане на обвинението пред съда в областта на административния процес прокурорът предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, а в предвидените от закона случаи участва в административни дела.

Структурата, функциите и правомощията на прокуратурата намират своята нормативна основа и в Глава шеста от Закона за съдебната власт (ЗСВ). С разпоредбата на чл. 145, ал. 1 от посочения нормативен акт прокурорът може да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения, да извършва и да възлага извършването на проверки, да търси отговорност при установени закононарушения и т.н. Конкретно в областта на административния процес се отнася ал. 6 на чл. 145 (предишна ал. 5, доп. – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.), според която

¹ По-подробно вж. Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012, с. 242–251.

прокурорът протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени по закон. Може да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган, ако това е предвидено със закон.

Нормативният акт, в който са конкретизирани правомощията на прокурора в административния процес, е Административнопроцесуалният кодекс (АПК). В изпълнение на конституционно предвидената общо надзорна функция на прокуратурата нормата на чл. 16, ал. 1 АПК предвижда три правомощия: 1) да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове, като с последните изменения с ДВ, бр. 74 от 2016 г. законодателят е включил към посочената разпоредба и сключените пред административния орган споразумения и административните договори; 2) да участва в административни дела в предвидените от закона случаи, и 3) да започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства, когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Настоящото изследване е ограничено до правото на прокурора да протестира незаконосъобразни административни актове пред административен съд като първа инстанция и неговото участие в образувания във връзка с оспорването съдебен процес.

Осъществяваният от прокуратурата общ надзор не е всеобхватен. Недопустимо е прокурорът да се намесва в предоставената на административния орган оперативна самостоятелност за издаването и изпълнението на различните актове. Както при оспорването по административен ред, така и при обжалването по съдебен ред, актовете и действията на органите на изпълнителната власт се преценяват не по целесъобразност², а единствено по законосъобразност. Ако административният акт е издаден в предписаната от закон форма, от компетентен орган, в съответствие с материалните и процесуални разпоредби на закона и съответства на целта на закона, безпредметна е намесата на прокурора. В контекста на изложеното дотук следва да се посочи още, че не попадат в обсега на общия надзор на прокуратурата актовете на Народното събрание и Президента на Република България, както и

вътрешнослужебните актове, които същевременно са изключени и от обхвата на АПК с разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от кодекса. Необходимо е да се има предвид обаче, че посочената правна норма допуска обжалването на вътрешнослужебни актове, ако с тях се засягат или застрашават права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, което е в синхрон с приетото от Конституционния съд Реш. № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г. за тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

В АПК са посочени някои от случаите, в които се предвижда задължително участие на прокурор в административни дела, а други се съдържат в отделни закони (оспорване на подзаконовите нормативни актове по Глава X, Раздел III от АПК, в касационното производство по Глава XII от АПК, производства за обезщетения по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и т.н.), като производства по оспорване на незаконосъобразни административните актове не са сред тях. При тях прокурорът има право на преценка да предприеме ли действия по оспорването на акта, който счита за опорочен, и по този начин да стане инициатор на съдебния процес.

Прокурорските органи следят за съответствието на актовете на органите на изпълнителната власт с разпоредбите на Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове. При констатирани закононарушения прокурорът не може сам да отмени или измени опорочения акт, а следва да сезира съответния административен съд, който в качеството си на правораздавателен орган единствено може да реши правния спор със сила на присъдено нещо и да отмени незаконосъобразния акт (освен ако същият не бъде оттеглен от административния орган преди решаване на правния спор).

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. Следователно не всеки притежава субективно право да оспорва административния акт, а жалба могат да подават единствено тези граждани и организации, които имат пряк и личен правен интерес от обжалване и са непосредствено засегнати от акта³. Това из-

² Легална дефиниция на понятието „нецелесъобразен административен акт“ се съдържа в § 1, т. 3 от ДР на АПК, съгласно който „нецелесъобразен“ е административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност. По-подробно за разликата между целесъобразност и съответствие на административния акт с целта на закона вж. **Дерменджиев, Ив.** Административният акт. С.: Наука и изкуство, 1985, с. 30–31.

³ По-подробно вж. **Лазаров, К.** Правен интерес от съдебно обжалване на административните актове, Сборник статии по административно право и административен процес. С.: Фенея, 2012, с. 194–202.

искване е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на жалбата, за което съдът следи служебно. В контекста на изследваната материя е въпросът за интереса на прокурора при оспорване на административните актове. Преобладаващо в практиката, а и в правната теория е схващането, че в този случай той осъществява своята дейност в интерес на държавата или обществото и не следва да доказва личен, пряк и непосредствен правен интерес при подаването на протест. В противен смисъл е Определение № 983 от 21.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 15461/2012 г., I о.⁴, според което наличието на засегнат важен държавен или обществен интерес е задължителна предпоставка за правото на прокурора да започва съдебните производства, включително тези по чл. 128, ал. 1, т. 1 от АПК вр. чл. 16, ал. 1, т. 1 и т. 3 от АПК. В тези случаи прокуратурата като страна в съдебното производство е длъжна да обоснове наличието на важен държавен и обществен интерес. В цитирания съдебен акт се посочва още, че единственото производство, което той може да започва винаги, е това по чл. 186, ал. 2 от АПК за оспорване на подзаконов нормативен акт, тъй като незаконосъобразността на нормативните административни актове по презумпция засяга обществения интерес. Това становище следва да се разбира като изолирано в практиката. При реализирано правомощие на прокурора по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК не следва да се търси доказване на засегната правна сфера, тъй като оспорването на незаконосъобразността на административния акт е в изпълнение на конституционно регламентираната функция по осъществяване на надзор за законност. Единствено в хипотезата на т. 3 от посочената правна норма е необходимо да бъдат изложени аргументи за наличието на важен държавен или обществен интерес като изискване за допустимостта на протеста, съществуването на който на първо място следва да бъде преценен от прокурора, а след това – и от решаващия орган в зависимост от фазата на административния процес. Само в предвидените от закона случаи на задължително участие на прокурор не е необходимо обосноваването на такъв интерес, тъй като

съществуването му е предварително преценено от законодателя. След като наличието на защитим държавен или обществен интерес е условие за допустимост на протеста, липсата на обосновка в тази насока следва да води до неговата нередовност. При това положение съдът в изпълнение на чл. 158 АПК следва да го остави без движение и да даде срок за отстраняването на тази нередовност. При бездействие на прокурора за отстраняване на порока в протеста или при констатиране на липсата на защитим важен държавен или обществен интерес, съдът следва да прекрати образуваното пред него административно дело на основание чл. 159, т. 4 от АПК с определение. Поради преграждащия му характер, постановеният съдебен акт подлежи на обжалване по силата на чл. 160, ал. 1 във вр. чл. 229, ал. 1, т. 1 от АПК.

Следва да се отбележи, че с чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) изрично се предоставя правомощиена кмета на общината и областния управител да осъществяват контрол за законосъобразност върху приеманите от общинския съвет административни актове чрез оспорването им пред административен съд. Това не означава обаче, че тези органи са единствените, които следят за законността на приеманите от органите на местната власт актове. Непротиворечиво съдебната практика приема, че посочената нормата разширява кръга на оспорващите без да засяга правото на прокурора или засегнатите лица също атакуват незаконосъобразния акт⁵.

Прокурорът може да оспорва административния акт единствено по законосъобразност, но не и по целесъобразност. Това важи както в случаите на оспорване пред горестоящия орган, така и по съдебен ред. Могат да бъдат оспорвани както писмените, така и устните административни актове. Изискванията за законосъобразност на административния акт се извеждат от чл. 146 от АПК – да е издаден от компетентен орган и в установената форма, да са спазени материално-правните и процесуалноправните разпоредби на закона, да съответства на целта на закона. Неспазването на някое от тези изисквания дава възмож-

⁴ С Определение № 983 от 21.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 15461/2012 г., I о., е оставено в сила Определение № 928/28.11.2012 г. на Административен съд – София-област, постановено по адм. д. № 778/2012 г., образувано по протест на прокурор от Софийска окръжна прокуратура за обявяване на нищожност на решение на Общински съвет – Костенец.

⁵ В този смисъл вж.: Решение № 14925 от 13.11.2013 г. на ВАС по адм. д. № 865/2013 г., III о., Решение № 7417 от 3.06.2014 г. на ВАС по адм. д. № 3274/2014 г., IV о., Решение № 8583 от 23.06.2014 г. на ВАС по адм. д. № 3038/2014 г., VII о., Решение № 5208 от 15.04.2014 г. на ВАС по адм. д. № 9197/2013 г., III о., Решение № 4414 от 22.04.2015 г. на ВАС по адм. д. № 10374/2014 г., IV о., Решение № 294 от 12.01.2015 г. на ВАС по адм. д. № 4682/2014 г., VII о.

ност на прокурора да постави началото на производство за отмяна на административния акт. За разлика от отменения ЗАП, оспорването по административен ред не е процесуална предпоставка за разглеждане на делото пред съда, поради което както за засегнатите лица, така и за прокурора съществува възможност да оспорва незаконосъобразния акт направо по съдебен ред.

Правно-техническото средство, с което прокурорът реагира срещу незаконосъобразни административни актове, е протестът, който според чл. 152, ал. 1 от АПК се подава до съда чрез органа, издал оспорвания акт. В практиката съдилищата приемат за разглеждане жалби и протести, подадени направо до съда, като с разпоредане изискват от административния орган преписката по издаване на оспорвания акт.

Кодексът не съдържа изисквания за съдържанието и приложенията на протеста, различни от тези, предвидени в чл. 150 и чл. 151 от АПК за жалбата, подавана от засегнатите граждани и организации. Посочените в тези разпоредби реквизити имат задължителен характер и несъобразяването с тях води до нередовност на протеста. Необходимо е да се подчертае, че изискването за представяне на доказателства е факултативно, т.е. непредставянето им ще се отрази на основателността на протеста, но не и на неговата редовност. Съгласно чл. 158, ал. 1 от АПК, ако протестът не отговаря на предвидените в кодекса изисквания, се оставя без движение, като на оспорвания се дава възможност за отстраняване на нередовностите в 7-дневен срок от получаване на съобщението. В противен случай се оставя без разглеждане с определение на съдия-докладчика по делото, а образуваното съдебно производство се прекратява.

Законът предвижда различен срок за оспорване на административните актове в зависимост от техния характер. В случай че прокурорът е участвал в административното производство по издаване на акта, срокът за съдебно оспорване на индивидуалния административен акт (ИАА) е 14-дневен от съобщаването му, а при мълчалив отказ – 1-месечен от изтичане на срока за произнасяне на административния орган. В противен случай срокът за оспорване на ИАА е едномесечен от издаването му (вж. чл. 149 от АПК). За разлика от общите административни актове, които могат да се оспорят в едномесечен срок от съобщението за издаването им или в 14-дневен срок от от-

делните съобщения до лицата, участвали в производството пред административния орган (чл. 179 от АПК), оспорването на подзаконовите нормативни актове е безсрочно (чл. 187 от АПК). По изрично разпоредане на закона посочените срокове не намират приложение, когато се релативира нищожност на административния акт. В този случай той може да бъде оспорен без ограничение във времето като има едно изключение: Разпоредбата на чл. 177, ал. 3 забранява оспорване нищожността на акта, ако съдът вече се е произнесъл веднъж по неговата законосъобразност. Това е така, защото съдът следи служебно за валидността на акта и съгласно чл. 168, ал. 2 от АПК може да прогласи неговата нищожност, дори ако липсва искане за това. Сроковете са преклузивни и за спазването им съдът следи служебно. С изтичането им се погасява субективното право да се оспорва административният акт, а с това – и възможността да се образува контролно производство.

С подаването на протест прокурорът става инициатор и страна в съдебния процес, каквото качество му придава разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от АПК. Следователно той има права и задължения наред с останалите страни по делото. Той има право при всяко положение на делото да оттегли оспорването или да се откаже от него изцяло или от части, като по този начин десезира съда да се произнесе по поставения проблем. Оттеглянето и отказът извън съдебно заседание се правят с писмена молба, а в съдебно заседание може да се направи устно и да бъде вписано в протокола. Като страна в административното производство прокурорът има право да представя и да иска събирането на доказателства, да оспорва постановеното съдебно решение, ако то, разбира се, е неблагоприятно, като съгласно чл. 210, ал. 3 от АПК касационният протест се подава от Главния прокурор или неговия заместник при Върховна административна прокуратура. При отхвърляне или оттегляне на протеста прокурорът отговаря спрямо насрещната страна за направените от нея по делото разноски⁶ съобразно чл. 143 от АПК.

Прокуратурата на Република България е единна и структурата ѝ съответства с тази на съдилищата, при което се поставя въпросът при съдебен процес прокурорът от кое звено на прокуратурата следва да вземе участие. Отговорът е в разпоредбата на чл. 136, ал. 2 от ЗСВ, според която в окръжните прокуратури се създават административни отдели, прокурорите от които

⁶ Вж. т. 2 на Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. тълк. д. № 2/2009 г. на ОС на ВАС.

участват в производствата по административни дела. В практиката бе спорен въпросът дали е допустимо оспорването на административен акт (индивидуален, общ или нормативен) пред административен съд на прокурор от районна прокуратура. Според едното становище правомощията на прокурора съответстват на подведомствеността на съда, пред който се упражняват действията на прокуратурата, поради което протестът до административен съд следва да бъде подаден от или чрез административен прокурор при окръжната прокуратура. В практиката се поддържа и противната теза, според която в чл. 16 и чл. 147, ал. 2 от АПК липсва изрично визирание на прокурор от конкретна структура на прокуратурата, който може да оспори административен акт, поради което е допустим протестът на прокурор от районна прокуратура пред административен съд при оспорване на административен акт. Това противоречие беше преодоляно с ТР № 4 от 16.07.2009 г. на ОС на ВАС по тълк. д. № 2/2009 г., с т. 1 на което се прие за правилно второто становище. Аргументите в негова подкрепа са, че в нормите, регламентиращи подаването на протест срещу административен акт (индивидуален, общ и нормативен), законодателят е употребил единствено думата „прокурор“ без посочване на неговата принадлежност, следователно правомощия по оспорване на административен акт чрез подаване на протест има прокурорът, без разграничение за йерархическото му положение в системата на прокуратурата с оглед общата компетентност на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от КРБ. След като прокурор от районна прокуратура може да протестира незаконосъобразен административен акт, следва че именно него съдът трябва да конституира като страна в образуваното административно производство, а не прокурор от административния отдел на съответната окръжна прокуратура. Същевременно това, от своя страна, противоречи на постановеното в чл. 136, ал. 2 от ЗСВ, според който в производството по административни дела участие взема прокурор от административния отдел към съответната окръжна прокуратура. Нелогично е, след като към окръжна прокуратура е създадено самостоятелно структурно звено с оглед упражняване на специфичните ѝ функции по надзор на администрацията, участие в дела пред административен съд да взе-

ма районен прокурор. Логично е при този вид дела да вземе участие прокурор от прокуратура, равна по степен на съда. Създаването на административните съдилища с § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК обуслови еднакъв им статут с този на окръжните съдилища и, доколкото не са създадени със закон специализирани прокуратури към специализираните съдилища, каквито са административните съдилища, *delegeferenda* следва да се предвиди участие по административни дела да взема прокурор от административния отдел на съответната окръжна прокуратура. Считаю за удачно решение при бъдещо изменение на АПК разпоредбата на чл. 16, ал. 1 да бъде допълнена, като след думата „прокурорът“ се изпише „от административния отдел на съответната окръжна прокуратура“ или със закон да бъдат създадени административни прокуратури към административните съдилища, които да осъществяват надзор за законност върху администрацията и издаваните от нея актове⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

Ангелов, С. А. Общ надзор на прокуратурата в Народна Република България, София, БАН, 1958. // **Angelov, S., A.** Obsht nadzor na prokuraturata v Narodna Republika Bulgaria, Sofia, BAN, 1958.

Дерменджиев, И. Административният акт, С.: Наука и изкуство, 1985. // **Dermendzhiev, I.** Administrativniyat akt, S.: Nauka i izkustvo, 1985.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov,** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. S.: Sibi, 2012.

Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011. // **Kostov, D., D. Hrusanov,** Administrativen protses na Republika Bulgariya. S.: Sibi, 2011.

Лазаров, К. Правен интерес от съдебно обжалване на административните актове, Сборник статии по административно право и административен процес. С.: Феней, 2012, с. 194–202. // **Lazarov, K.** Praven interes ot sadebno obzhaltvane na administrativnite aktove, Sbornik statii po administrativno pravo i administrativen protses. S.: Feneya, 2012, s. 194–202.

Цветанов, Цв. Прокурорът в административния процес, С.: Наука и изкуство, 1987. // **Tsvetanov, Tsv.** Prokurorat v administrativniya protses, S.: Nauka i izkustvo, 1987.

⁷ Вж. Реш. № 2/07.02.2017 г. по к. д. № 13/2016 г. за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата.