



СТАТИИ / ARTICLES

ДОПУСТИМО ЛИ Е ОБЖАЛВАНЕТО НА ОПРЕДЕЛЕНИЕТО ПО ЧЛ. 200, АЛ. 1 ОТ
АПК ОТ АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН, ИЗДАТЕЛ НА АКТА?*Изабела Чакърова-Димитрова*ARE THERE GROUNDS FOR APPEAL OF A COURT RULING ACCORDING TO ART.
200, PARAGRAPH (1) OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE BY AN
ADMINISTRATIVE AUTHORITY WHICH HAS ISSUED AN ADMINISTRATIVE ACT?*Izabela Chakarova-Dimitrova*

Abstract: *The present article discusses the question: are there grounds for appeal of a court ruling according to Art. 200, Paragraph (1) of the Code of Administrative Procedure by an administrative authority which has issued an administrative act. The author analyzes the administrative proceeding, stipulated in Section IV of Chapter 10 of the Code of Administrative Procedure. The article considers the purpose of appeal of refusal to consider request for issuance of administrative act. The article also answers the question posed in Interpretative Case No 10/2019 of the Supreme Administrative Court.*

Key words: *refusal to consider a request for the issuance of administrative act, refusal to admit resumption, act on suspension, act on termination, administrative proceeding, appeal, parties, interpretative case No 10/2019 of the Supreme Administrative Court.*

Повод за настоящата статия е образуваното тълкувателно дело № 10/2019 г. на ОССК на Върховния административен съд (ВАС) за приемане на тълкувателно решение по въпроса: допустимо ли е обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от АПК¹ от административния орган, издател на акта?

Посочената правна норма се намира в раздел IV на глава десета от АПК, който урежда производството по обжалване на изричен отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. Разпоредбата на чл. 200, ал. 1 от АПК урежда срока за произнасяне, акта, с който се произнася, и правомощията на съда в производството. В едномесечен срок от постъпването на жалбата компетентният съд с определение отхвърля жалбата или отменя отказа и изпраща преписката на компетентния админист-

ративен орган за решаване на искането по същество. Определението може да се обжалва с частна жалба от страните, участващи в административното производство (чл. 200, ал. 2 от АПК). Противоречивата съдебна практика е резултат от различното тълкуване и прилагане на тази правна норма и обосновава необходимостта от изясняване на въпроса: „допустимо ли е обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от АПК от административния орган, издател на акта“.

Една част от съдебните състави аргументират извода за изчерпателност на правната норма относно субектите, които могат да обжалват съдебния акт по чл. 200, ал. 1 от АПК. Само страните по административното производство са активно легитимирани да обжалват определението по чл. 200, ал. 1 от АПК. Административният орган, сезиран с искане за издаване на админист-

¹ Административнопроцесуален кодекс – обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп.

ративен акт, в производството по издаване на акта е решаващ орган, а не – страна, поради което е изключен от кръга правни субекти, които могат да обжалват определението на съда по чл. 200 от АПК².

Според други съдебни състави разпоредбата на чл. 200, ал. 2 от АПК урежда изрично правото на жалба на заинтересованите лица. Според тези съдебни състави административният орган, издал акта, е надлежна страна, а подадената от него жалба срещу определението на съда по чл. 200, ал. 1 от АПК е процесуално допустима. За разлика от първата група съдебни състави, които оставят подобни жалби без разглеждане, втората група се произнасят по тяхната основателност³.

Поставеният за тълкуване въпрос няма еднозначен отговор и в правната доктрина. Според някои автори разпоредбата на чл. 200, ал. 2 от АПК дава възможност за обжалване на определението на съда и от административния орган, отказал да започне производството⁴. Според други – административният орган не може да го обжалва, защото не е страна в административното производство⁵.

Наличието на противоречиви виждания по тълкуването и прилагането на закона обосновава актуалността и потребността от настоящата статия по проблема.

Преди да бъде даден отговор на поставения за тълкуване въпрос, е необходимо да бъдат направени няколко предварителни уточнения.

1) В българската административноправна наука преимуществено се възприема широкото понятие за административен процес, което намира опора и в действащото в момента законодателство. Административният процес представлява съвкупност от различни нормативно уредени про-

изводства⁶. Етапите (издаване, контрол и изпълнение), през които се развиват тези производства, са и фази на административния процес⁷. Положението, което заема административният орган в различните фази на административния процес, е различно. В едни случаи той е решаващият орган, в други случаи е страна, която разполага с възможности за участие в процеса, равни на възможностите на останалите страни.

2) Производството по раздел IV на глава десета от АПК е отделно уредено производство. То стои извън предвидената в глава десета от АПК процесуална уредба на оспорването пред първа съдебна инстанция на индивидуални административни актове, общи административни актове и подзаконовни нормативни актове (правилата, за които се съдържат съответно в раздел I, II и III на глава десета от АПК). В производството по раздел IV на глава десета от АПК липсва прераждане към предходните раздели за неуредените в него въпроси.

Предвиденото в раздел IV на глава десета от АПК производство е *самостоятелно* (курсив на автора) средство за защита срещу незаконосъобразен изричен отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт. В тази хипотеза то е и *единствено* (курсив на автора) средство за защита.

3) Освен спрямо изричния отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт, производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК е приложимо и в други изчерпателно посочени от закона случаи. По този ред се обжалват и: отказът да се допусне възобновяване по чл. 103, ал. 3 от АПК; актът за спиране на производството

² Мотиви в този смисъл например съдържат: Определение № 7564/ 21.05.2019 г. по дело № 5313/2019 г., Определение № 6424/ 25.04.2019 г. по дело № 3958/2019 г., Определение № 4887/ 02.04.2019 г. по дело № 2208/2019 г., Определение № 15638/ 13.12.2018 г. по дело № 12284/2018 г., Определение № 14735/ 29.11.2018 г. по дело № 13335/2018 г., всичките постановени от съдебни състави на ВАС.

³ Вж. напр. Определение № 661/ 20.01.2015 г. по дело № 13647/2014 г., Определение № 8247/ 06.07.2015 г. по дело № 6666/2015 г., Определение № 13938/ 14.11.2018 г. по дело № 12596/2018 г. и др., постановени от съдебни състави на ВАС.

⁴ Вж. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2011, с. 290, също и **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Административен процес с измененията на АПК от септември 2018. София: Сиела, 2018, с. 333 и сл.

⁵ Вж. **Чернева, Г.** Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. – De jure, 2011, № 2, с. 42.

⁶ Вж. по-подробно **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 18 и сл., както и посочената там литература.

⁷ Пак там, с. 20 и сл.

за издаване на административен акт; отказът да се възобнови спрямо административно производство (съгласно чл. 202 от АПК след измененията му от есента на 2018 г. – обн., ДВ, бр. 77 от 2018 г.); актът за прекратяване на производството за издаване на административен акт (съгласно чл. 56, ал. 4 от АПК). Освен за изброените в АПК случаи, производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК е приложимо и когато специален закон препраща към него⁸.

Общото между тези хипотези е наличието на изрично волеизявление на административния орган, което препятства започването, развитието или възобновяването на приключилото или спряното административно производство. В тези хипотези предвид изричното, преграждащо развитието на производството, волеизявление на административния орган, заинтересованото лице не е в състояние да получи решение по същество, с което да бъдат определени негови конкретни права или задължения.

Волеизявлението на административния орган, обективирано в акт за спиране, в акт за прекратяване, в отказ да се допусне възобновяване или в отказ да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на административен акт, е с процесуален характер, тъй като с него не се решават материалноправни въпроси.

Всички тези разсъждения водят до извода, че законодателят урежда производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК като самостоятелно контролно-отменително съдебно производство, в което предмет на проверка е изрично волеизявление на административния орган, което не позволява започването, развитието или възобновяването на административното производство.

4) Другият съществен момент, който предопределя отговора на поставения за тълкуване въпрос, е дали административният орган е страна в производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК.

В разглежданото съдебно производство административният орган заема положение, различно от това на страните в производството. Аргументите за този извод са следните:

В раздел IV на глава десета от АПК са уредени няколко правомощия на административния орган, постановил изричния отказ за раз-

глеждане на искане за издаване на административен акт. Анализът на разпоредбите разкрива, че това са правомощия, които са предоставени само на административния орган, не и на страните в производството.

Административният орган изготвя *становище* (курсив на автора) по жалбата (арг. от чл. 198, ал. 2 от АПК), докато страните имат възможността да подадат *възражения* (арг. от чл. 198, ал. 1 от АПК). Възможността административният орган да представи становище по жалбата е равнозначна на предоставена от закона възможност той да намери жалбата за основателна. Същият има възможност да „преразгледа“ в становището си своя изричен отказ. Ако административният орган беше страна в производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК, то той би трябвало да представя възражение или отговор по жалбата, но не и становище, каквото предвижда законът.

На следващо място, административният орган е този, който изпраща преписи от жалбата на останалите страни в административното производство (съгласно чл. 198, ал. 1 от АПК). Законодателят употребява прилагателното ‘останалите’, но смисълът, който е вложен в правната норма, е следният. ‘Останалите’ страни са тези без жалбоподателя. Не би било допустимо една от страните да изпраща преписи на другите страни в производството, тъй като това би довело до нарушаване на принципа на равенство на страните в процеса. Ако административният орган беше страна в това производство, то тогава би следвало съдът да изпраща преписи на страните, а не административният орган.

Изброените правомощия на административния орган в производството по реда на раздел IV на глава десета от АПК бележат неговата неравнопоставеност със страните в производството. Процесуалното положение, което заема административният орган, е различно от това на страните. Противното би означавало грубо нарушаване на принципа на равенство.

Не на последно място по значение, аргумент може да се извлече от разпоредбата на чл. 201 от АПК, която урежда действието на постановеното определение. Съгласно чл. 201 от АПК определението е задължително за административния орган и за лицата, участвали при обжалването. Ако административният орган бе-

⁸ Напр. в чл. 27, ал. 4, изреч. второ от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) – обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., изм. и доп., се предвижда оспорване на решението за прекратяване по чл. 34, ал. 4, т. 2 от ЗУСЕСИФ по реда на глава десета, раздел IV от АПК.

ше страна в производството, редакцията на правната норма би била: „определението е задължително за страните“. Така например законодателят в чл. 177, ал. 1, изреч. първо от АПК относно действието на съдебното решение е посочил, че то „има сила за страните по делото“. Използваната в чл. 201 от АПК различна конструкция на изречението, при която административният орган е отделен от лицата, участвали при обжалването, води до извода, че те не могат да бъдат поставени под общ знаменател в производство по раздел IV на глава десета от АПК.

Всичко горепосочено води до заключение, че законодателят в правната уредба на производството по обжалване на изричен отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт е изключил административния орган от кръга на страните.

Тълкуването на поставения въпрос, което отговаря на закона, е, че: обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от АПК от административния орган, издател на акта, е недопустимо.

Законодателното решение административният орган да не е страна в това производство не е пропуск, а същото е правилно и поради следните съображения:

Предвиденото в раздел IV на глава десета от АПК производство за обжалване на отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на административен акт предхожда започването и развитието на административното производство⁹.

Съдебното производство за обжалване на изричен отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на административен акт би могло да се дефинира като евентуална незадължителна **нулева фаза** (*курсив на автора*) на административния процес, която предхожда първата фаза – издаване на административния акт. Тази нулева фаза е самостоятелно обособена и отделена от същинския административен процес, чието начало поставя производството по издаване на административен акт. Възприемането на дефиниращото прилагателно ‘нулева’ се основава на факта, че провеждането на производството по раздел IV

на глава десета от АПК не влияе по същество върху решаването на материалноправните въпроси, предмет на бъдещия административен акт. Административният процес може да се развие с или без това производство, като крайният му резултат не се променя, не се влияе от него.

Целта на създадената нормативна уредба е да се гарантират в по-пълнен обем правата и законните интереси на гражданите и техните организации. Търсената съдебна намеса по реда на това производство осигурява необходимата защита в случай на незаконосъобразен отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт, както и при незаконосъобразно спиране, прекратяване на административното производство или отказ за неговото възобновяване.

Разглежданото производство позволява контрол върху изброени в закона изрични актове на административния орган, които остават извън приложното поле на редовния инстанционен съдебен контрол. Всички тези актове на административния орган съдържат изрично волеизявление, което препятства, прегражда, преустановява или прави невъзможно по-нататъшното развитие на административното производство. Поради това съдебният контрол по реда на глава десета, раздел IV от АПК върху тези актове на административния орган е необходим и належащ.

Следва да се подчертае, че отказът за разглеждане на искане за издаване на административен акт, актът за спиране на производството за издаване на административен акт, отказът да се възобнови едно спряно или приключило административно производство, както и актът за прекратяване на производството за издаване на административен акт, са актове с процесуално естество. Материалноправен е въпросът, който трябва да бъде решен в самото производство по издаване на административния акт.

Предмет на проверка в производството по реда на глава десета, раздел IV от АПК са актове на административен орган, които имат процесуален характер по отношение на същинския материалноправен въпрос.

Правомощията на съда в производството по обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт съгласно чл. 200,

⁹ В останалите хипотези, попадащи в приложното поле на разглежданото производство – обжалване на акта за спиране, акта за прекратяване и пр. – производството по глава десета, раздел IV от АПК може да се развие и след започване на административното производство и дори след неговото приключване (напр. при обжалване на отказ за възобновяване), което е още едно доказателство за самостоятелния характер на това съдебно производство.

ал. 1 от АПК, са две – да отхвърли жалбата или да отмени отказа. Когато съдът отменя отказа на административния орган, той му изпраща преписката за решаване по същество, но без да му дава указания как да се произнесе по конкретните материалноправни въпроси, предмет на искането за издаване на административен акт.

С определението си, с което отменя отказа и изпраща преписката на административния орган, съдът по никакъв начин не се намесва в предоставената от закона компетентност на административния орган как да реши по същество даден материалноправен въпрос. Няма пречка административният орган да откаже издаването на административния акт, ако не са налице законовите основания за издаването му.

Производството по раздел IV на глава десета от АПК има за цел да защити правата и интересите на евентуалните бъдещи адресати на акта, в случай на незаконосъобразен отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на административен акт, респективно в случаите на незаконосъобразно спиране, прекратяване на административното производство или на незаконосъобразен отказ за неговото възобновяване.

По тези съображения в закона не е предвидена възможност за административния орган да оспорва определението на съда по чл. 200, ал. 1 от АПК.

Обратното виждане противоречи на разпоредбите на закона. Този извод следва не само от изричната правна норма на чл. 200, ал. 2 от АПК, която посочва, че страните, участващи в административното производство, могат да обжалват определението на съда, но и от систематичния анализ на някои други разпоредби от кодекса. В глава десета на АПК, съответно в раздели I, II и III, се съдържат правилата за оспорване на индивидуални административни актове, общи административни актове и подзаконовни нормативни актове. Във всеки един от тези раздели законодателят е предвидил текст относно страните – чл. 153, ал. 1, чл. 182, ал. 1 и чл. 189, ал. 1 от АПК. Във всеки един от тях е намерил за необходимо изрично да посочи, че страна е и органът, издал акта. В раздел IV на глава десета няма правна норма, която да препраща към някой от предходните раздели за неуредените въпроси. Липсва текст, който да сочи,

че административният орган е страна в това производство.

Предвид гореизложените аргументи становището, че административният орган е страна в производството по раздел IV на глава десета на АПК и че може да обжалва определението на съда по чл. 200, ал. 1 от АПК, няма опора в закона.

Законодателното решение на административния орган да не му бъде предоставена възможност да обжалва съдебния акт по чл. 200, ал. 1 от АПК може да бъде обяснено и с оглед на принципите на бързина и разумен срок в административния процес¹⁰. Евентуалното обжалване на определението на съда от административния орган би довело до усложняване на иначе сравнително олекотеното съдебно производство и до още по-голямо забавяне в започването или развитието на същинското административно производство.

Предстоящото тълкуване по тълкувателно дело № 10/2019 г. на ОССК на ВАС трябва да бъде съобразено с характера на производството по раздел IV на глава десета на АПК. То е едно самостоятелно, контролно-отменително, съдебно производство относно, най-общо казано, допустимостта на административното производство. Това съдебно производство може да се определи като нулева фаза на административния процес, защото то не влияе върху крайния резултат – конкретния материалноправен въпрос, който трябва да бъде решен с издаването или неиздаването на административен акт.

Защитата, която дава съдът в производството по този ред, е процесуална защита. Съдебното производство по раздел IV на глава десета на АПК има за цел да гарантира правата и интересите на страните в административното производство. При отмяна на отказа за разглеждане на искане за издаване на административен акт, съдът не решава материалноправния въпрос, предмет на бъдещия административен акт. Всичко това обосновава еднозначно схващането по поставения за тълкуване въпрос, че е недопустимо обжалване на определението на съда по чл. 200, ал. 1 от АПК от административния орган, издател на акта.

БИБЛИОГРАФИЯ

Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. Второ преработено и

¹⁰ Повече за разумния срок като принцип на административния процес вж. **Чакърова-Димитрова, Из.** Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017.

допълнено издание. София: Сиби, 2011. // **Kostov, D., D. Hrusanov.** Administrativen protses na Republika Bgaria. Sofia: Sibi, 2011.

Лазаров, К., Ив. Тодоров. Административен процес с измененията на АПК от септември 2018. София: Сиела, 2018. // **Lazarov, K., Iv. Todorov.** Administrativen protses s izmeneniyata na APK ot septemvri 2018. Sofia: Siela, 2018.

Чакърва-Димитрова, Из. Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Razumniyat srok v administrativnia protses. Veliko Tarnovo: Faber, 2017.

Чернева, Г. Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. – *De jure*, 2011, № 2. // **Cherneva, G.** Obzhalvane na otkaz za razglezhdane na iskane za izdavane na administrativen akt. – *De jure*, 2011, № 2.