

СПОРАЗУМЕНИЕТО ПРЕД СЪД СПОРЕД АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС

доц. д-р Цветан Сивков

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) започна нов етап в развитието на българското административно правораздаване. С него се прави опит за цялостно кодифициране на материята на позитивното административно процесуално право. Тук са обхванати много по-широк кръг обществени отношения в сравнение с отменените ЗАП и ЗВАС, които се развиват в сферата на административния процес.

Приемането на този нормативен акт е важна стъпка напред не само с оглед развитието на административното право като отрасъл, но и като елемент от развитието на цялото българско съдопроизводство.

АПК съдържа правила по отношение на различни фази и производства, които са част от административния процес в неговото широко разбиране¹. Интересът на специалистите е предизвикан както от сполучливия като цяло опит за уреждане на цялата материя, така и от желанието на законодателя да се уредят някои нови правни институти и фигури на административното право. Един от тях е споразумението, което за пръв път е уредено в общ нормативен акт с кодификационен характер – АПК.

Кодексът на няколко места урежда споразумението. Това дава възможност да се застъпи идеята, че става дума за различни видове споразумения². Едното е уредено в чл. 20 от АПК. Тук става дума за възможността в производството пред административен орган да се сключи споразумение, което да обезсили или да замести административния акт. Друг вид споразумение е уреден в чл. 178 от АПК. То се сключва пред съд и ако се потвърди от съда има стойността на влязло в сила съдебно решение. Може да се приеме, че съществува и трети вид споразумение – това, което е предвидено в чл. 207, ал. 3. То се отнася до размера на обезщетението при прекратяване на производството по съединен иск.

В следващите редове ще се спрем по-подробно на споразумението, което се сключва пред съда по реда на АПК. Това законодателно решение – за споразумение пред съд не е изолиран случай в българското процесуално законодателство. То е възможно и е предвидено в НПК.

1. На първо място ще обърнем внимание на *нормативната уредба*. Тя основно се съдържа в чл. 178 от АПК. Към нея имат отношение и други части на кодекса. Предвидено е, че споразумението може да се сключи при всяко положение на делото при условията, при които може да бъде сключено в производството пред административен орган, дори ако последният е отказал потвърждаването му. Към уредбата в чл. 178 следователно имат отношение разпоредбите на чл. 20 от кодекса. Тук се съдържат условията за сключване на споразумение в рамките на производство в рамките на администрацията. Отношение към споразумението пред съд има и чл. 184 от АПК. Той се отнася до субсидиарното прилагане на разпоредби за оспорване на индивидуални административни актове с изключение на чл. 155. От това следва, че е допустимо сключване на споразумение и в производството по оспорване пред съд на общите административни актове. Тази възможност изрично е изключена за подзаконовите административни актове, което се налага като извод от чл. 196 от АПК. Тук приложението на чл. 178 (т.е. сключване на споразумение пред съд в производството по чл. 185 и сл. от АПК) недопустимо. Така очертаната правна рамка показва, че чл. 178 не може да бъде изолиран систематически от останалите части на кодекса. Напротив, той е свързан логически други разпоредби и производства. Отделен е въпросът дали това е направено по най-сполучливия начин.

2. Важна е самата възможност за сключване на споразумение пред съда. Това говори за желанието на законодателя и в тази фаза да ограничи

¹ Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С., Наука и изкуство, 1978, с. 20; Лазаров, К. Административен процес. Учебно помагало. С., СУ Св. Климент Охридски, ЮФ, 1989 г., с. 3 и сл.

² Сивков, Цв. Споразумението по чл. 20 на Административнопроцесуалния кодекс. С., Сиела, 2006, с. 23 и сл.

възможностите за продължаване на спорното съдебно производство и то да завърши бързо и при ограничаване на противоречията, които естествено съществуват между спорещите страни.

Самото съществуване на такава възможност може да се определи като приложение на *принципите*, които са определени в началото на АПК. Разпоредбата на чл. 178 е пример за приложения на повечето принципи. Сред тях ще отбележим принципа на бързина и процесуална икономия. Постига се съкращаване на времето, по-къси срокове и възможност съдът да действа по-бързо. Потвърждаването на решението става с определение, което показва, че не се развива обичайното и нормално производство, водещо до съдебно решение.

Приложение намира и принципът на равенството. В този случай лицата не просто имат равни процесуални възможности за участие в защитата на своите права и законни интереси. Тук те могат нещо повече. Със свои действия и волеизявление постигат желан от тях резултат, който съдът санкционира. Това е изключително важно, защото при спорещи страни, които защитават свои права и интереси, обикновено едната от тях е засегната или най-малкото неудовлетворена от съдебното решение.

Принципът, залегнал в чл. 12 се нарича „Достъпност, публичност и прозрачност“. При споразумението пред съд и трите са гарантирани във висока степен. Самостоятелното формиране на воля и участието на съда без той да има ясно изразена регулираща роля отговарят и на трите съставки на посочения принцип. Освен това в споразумението пред съд задължително участват *всички* страни.

Споменаването само на тези няколко принципа не означава, че само те са валидни за споразумението пред съд. С тях се свързва фактът, че се отчитат особеностите на всяка фаза³. За това тяхното разглеждане трябва да се свърже с конкретната дейност. В случая става дума за конкретен правен институт, какъвто е споразумението.

3. Разпоредбата на чл. 178 предполага, че споразумението може да се сключи при *всяко положение* на делото. Така се разширяват възможностите за приложение на този текст от закона. Няма ограничения, които са характерни за други случаи в процесуалното право първото по делото заседание, приключване на един или друг етап и др.

Това законодателно решение като цяло може да бъде оценено положително. Друг е въпросът дали трябва да има такова сериозно разширяване. В на-

чалото на делото то още не е разгледано от съда, не е направена преценката по допустимост. Като че ли е рано в този момент.

Какво означава да се допусне споразумение в момента преди произнасяне на решението. Тогава са извършени всички необходими действия, съществува и съдебно решение, макар и условно казано в латентен вид и тогава страните казват, че искат споразумение. Може ли в такъв случай съдът, който е формирал решение да спре производството и да се произнесе с определение. Това като че ли negliжира неговата роля на правораздавателен орган и той се превръща в регистратор на чужда воля. И ако това може да се възприеме в някой от началните стадии на производството, дали това е оправдано точно преди окончателното изработване и оповестяване на съдебното решение. Като че ли оправданието следва да се търси в идеята на законодателя, че влязлото в сила споразумение има значението на влязло в сила съдебно решение – чл.178, ал.6 от АПК.

Може ли „при всяко положение на делото“ да означава и след произнасяне на съда. Съдебното решение не е окончателно, защото предстои касационно производство след оспорване в определени срокове. Докато не са изтекли те може ли да има искане за споразумение? Този въпрос като че ли е лишен от логика, но е възможно практиката да го постави. Така че категорично отрицателният отговор не може да бъде приет еднозначно. При споразумение в този момент всичко ще бъде изяснено от фактическа и правна страна, ще има произнасяне и по допустимост и по основателност на жалбата или протеста. Освен това съдебното решение показва волята на съда, но не е влязло в сила.

За разлика от това сключеното споразумение има характер на *влязло в сила* съдебно решение – чл. 178, ал. 6. Със сигурност това предполага, че според законодателя сме в един следващ етап, което се определя от съществуването на стабилен (необжалваем) съдебен акт. По тази логика и след произнасянето на съда, до момента на влизане в сила на решението може да се сключи споразумение. Вероятно краен момент за сключването му е оспорването (подаване на жалба или протест) пред касационната инстанция. Няма забрана за споразумение пред касационната инстанция и в същото време чл. 228 предвижда, че за неуредените в тази глава въпроси се прилагат разпоредбите за първоинстанционното производство. Много трудно би се приела тезата, че е възможно сключване на споразумение

³ Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс“. В: Административно правосъдие, 2008, № 2.

в касационното производство, защото все пак негов предмет не е административният акт, а съдебното решение на първата инстанция – чл. 208.

В чл. 178 е предвидено, че споразумение пред съд се сключва присъщите условия, при които това става пред административния орган. Това изискване на закона ще бъде представено малко по-късно. Тук го споменаваме, защото в чл. 20 на АПК се казва, че споразумение може да се сключи до влизането в сила или до оспорването на административния акт пред съд. Очевидно оспорването пред съд не е подходящо за приложение при съдебното производство, в което се стига до споразумение. По друг начин стои въпросът с влизането в сила. Тук очевидно се има предвид влизането в сила на административния акт. Като че ли това може да се възприеме в съдебното производство и да се определи, че споразумение може да се сключи до момента на влизането на съдебното решение в сила – това става или след първоинстанционното или след касационното производство.

Подобни разсъждения биха били напълно излишни ако текстът на разпоредбата определяше, че споразумение може да се сключи след произнасянето по допустимост и до произнасянето на решението и то само в първата съдебна инстанция. След като страните не са успели да се споразумеят пред нея, то тогава очевидно е необходимо и касационно произнасяне.

4. Споразумението пред съд може да се сключи *при условията*, при които може да бъде сключено то в производството пред административен орган. Те са уредени в чл. 20 на АПК.

а) Преди всичко споразумението не трябва да противоречи на закона. Необходим е анализ дали това е просто приложение на принципа на законността – чл. 4 или става дума за нещо по-широко. Този принцип означава, че „вземането на ... управленско решение, включително налагането на административни санкции, трябва да се извършва при строго зачитане на материалните и процесуалните разпоредби на действащото законодателство – законът в собствен смисъл на думата и всички останали

нормативни актове, издадени въз основа на него”⁴. В същото време разпоредбата на чл. 4 има друго съдържание. В нея – чл. 4, ал. 1 и ал. 2 са посочени част от изискванията за законосъобразност на административните актове. В ал. 3 е установен общ за цялото право принцип – че не бива да се упражняват права във вреда на другото. При сключването на споразумение пред съд като че ли трябва да се има предвид нещо различно. Принципът на законност, както е уреден в чл. 4, не урежда законността като основа на производствата по АПК, а е насочен повече към изискванията за законосъобразност на административните актове⁵.

Тук – изискването за непротиворечие със закона като че ли има предвид изобщо съобразяването и спазването на закона. Това предполага изрично съблюдаване на принципните положения и конкретните правни правила от различен ранг. Отклонението би довело до противоречие със закона. Следователно чл. 4 като израз на принцип на законността е със стеснени рамки по отношение на споразумението пред съд.

б) Споразумението при условията на чл. 20 от АПК може да се сключи между страните в производството, между административния орган и страните в производството. Друго е предвидено в чл. 178, ал. 2 – в споразумението задължително участват всички страни по делото.

По-нататък ще се опитаме да изясним какво е страна в това производство, как това се отнася до понятието страна в споразумение пред административен орган и към общата постановка на чл. 15 от АПК⁶. Сега споменаваме всичко това, защото това е едно от условията за сключване на споразумение пред съд.

в) Посочените в чл. 20, ал. 5 от АПК изисквания са към формата и съдържанието на споразумението. Те са приложими и към споразумението пред съд, защото тук става дума за съдебно производство. Одобрението на съда има потвърдително значение и не би трябвало да се разглежда като намеса в неговото съдържание и евентуално да води до промени. То като че ли само трябва да установи

⁴ Хрусанов, Д. Цит. съч., а също и Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С., Сиби, с. 45.

⁵ Хрусанов, Д. Пак там.

⁶ Към разпоредбата на чл. 15 от АПК може да се отправи *критика*. Тя определя като страна административните органи. Това може да бъде вярно, но само в съдебните производства. При издаването на административните актове, органът – автор на акта не може да бъде страна, защото той има решаваща, властническа функция – Хрусанов, Д. Субекти на административния процес по ЗАП (Автореферат на дисертация за присъждане на научна степен). С., 1985; Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. Участници, субекти и страни. С., УИ Св. Климент Охридски, 1995; Костов, Д. Общо производство за издаване на индивидуални административни актове. С., УИ Св. Климент Охридски, 1997.

и да закрепим съществуването на съгласие и на взаимно припокриване на воли по предмета на спора – законосъобразността на административен акт. Одобрението на съда е необходимо, защото производството се развива пред него и то има характера на санкция от негова страна.

5. Необходимо е да обърнем внимание на възможността, която дава законодателят за сключване на споразумение пред съд, дори когато административният орган в производството пред него е отказал потвърждаването му.

Тук трябва да бъдат поставени няколко въпроса, които вероятно ще трябва практически да се решават от практиката. Според чл. 20, ал. 2 споразумение може да се сключи между административен орган и страните. Също така е възможно сключване на споразумение и между страните в производството. В производството по издаване на административен акт органът, автор на акта не може да е страна. Очевидно се има предвид нещо друго, защото страна в това производство е само този, до когото се отнася властническото волеизявление на администрацията.

Ако има споразумение между административен орган и страната в производството, то тогава няма да се стигне до съдебно производство. В другия случай, ако не се стигне до съвместни и съвпадащи волеизявления, то тогава ще се издаде административен акт, който подлежи на оспорване по съдебен ред. Тук се поставя въпросът дали в този случай – при вече отказано веднъж споразумение, в съдебното производство може да се сключи такава. Като че ли отговорът трябва да е положителен. Противното означава неоправдано ограничаване на приложното поле на разпоредбата на чл. 178 от АПК и тя ще загуби част от своята практическа стойност.

Участието на всички страни в производството е задължително според законодателя – чл. 178, ал. 2. Страните в него са административният орган, адресатът на акта и прокурорът. В производството по издаване на административни актове участват освен заявителя и привлечените и встъпилите заинтересувани граждани и организации. Според чл. 27 от АПК те стават страни в него.

Въпросът за това кой има качеството страна в съдебното производство е решен по друг начин. Според чл. 153 страни по делото са оспорващият, органът, издал акта, както и всички заинтересувани лица.

6. Особено е положението на прокурора. Той може да подава протест. Следователно той има възможност да встъпва в процеса и да атакува адми-

нистративния акт. Прокурорът не е предвиден сред страните в чл. 153. В същото време в чл. 15 (която е обща, принципна разпоредба) от кодекса е изрично установено това негово качество. В същото време той има правата на страна, защото на него е възложено да упражнява предоставени правомощия съобразно правилата, които са установени за страните по делото. В този смисъл няма съмнение, че въпреки неговото изключване от чл. 153, той има качеството страна или поне се подчинява на същите правила.

Тези уточнения бяха направени, за да се изрази становище по това дали прокурорът също трябва задължително да участва в споразумението, както това е предвидено в чл. 178, ал. 2. Отговорът на този въпрос е повече положителен, защото прокурорът има качеството страна. Това следва от няколко факта – посочен е като страна в началните разпоредби на кодекса – чл. 15, може да започне производството по издаване на административен акт – чл. 24, става страна в това производство след подаване на искането – чл. 27, има право да протестира издадения административен акт – чл. 147, ал. 2. След като има качеството страна и това е безспорно, то от това следва, че той също трябва задължително да участва в споразумението. Това участие означава, че той може да влияе върху съдържанието. Следователно със своето волеизявление прокурорът може да поиска промени в споразумението и те не могат да му бъдат отказани. На практика той ще встъпи в отношения, които са между страни, които защитават свои интереси в съдебното производство. Това от своя страна води до някои съмнения. До каква степен може да е неговата намеса. Страните упражняват своето право на свободна воля. Дали прокурорът може да участва във всички елементи на споразумението. Тук вече отговорът не може да бъде категорично положителен. Все пак става дума за свобода на волята, за свободно и независимо волеизявление на равнопоставени субекти. Едва ли всичко в това съглашение би било само в рамките на петте условия за законосъобразност на административните актове, с които се упражнява правопрिलाгащата дейност на изпълнителната власт. За това по-скоро трябва да се защитава позицията, че прокурорът участва в това споразумение доколкото е необходима неговата преценка за защита на обществения или държавния интерес.

Необходимо е поставим още един въпрос на вниманието на практиката. По какъв начин и с какъв акт би се произнесъл прокурорът? Той може да постави началото на производството пред съд с протест, а как би участвал в споразумението – просто

с неговото подписване или както предвижда общата разпоредба за участието на прокурора в административни дела чл. 16, ал. 3 от АПК – със заключение. Втората възможност е по-приемлива. Това означава, че неговото заключение (и при подаден протест включително) ще бъде част от споразумението. То трябва да се приеме от другите участващи страни и в същото време с него да се изрази съгласие по текста, т.е. по изразената воля от другите участници в него. Ако се възприеме това твърдение, то тогава няма да има съмнения по отношение на намесата на прокурора в споразумението, която, както уточнихме преди малко, е задължителна.

7. Отказът на съда да потвърди споразумението подлежи на обжалване с частна жалба, подадена съвместно от страните по него предвижда чл. 178, ал. 3. Това законодателно решение има своята логика. Страните, заедно с прокурора (т. 6) са положили усилия и да стигнат до споразумение. Те са съгласували волите си, достигнали са до взаимно приемливи и изгодни решения съобразно своите интереси. Очевидно и прокурорът е изразил съгласие и се е присъединил към споразумението. Следователно е защитен държавният и общественият интерес.

Формулировката на чл. 178, ал. 3 от АПК е логически свързана с това, че при всяко положение на делото може да се сключи споразумение. Този въпрос бе представен в началото (т. 3). На първо място трябва да се има предвид, че ако съдът откаже да потвърди представеното му споразумение, то тогава той ще продължи разглеждането на делото от това положение, при което му е представен проект за споразумение. За това той би следвало да се произнесе с определение.

Тук има няколко особености, които трябва да се имат предвид. На първо място в чл. 229, ал. 1 има две хипотези, при които е допустимо обжалване с частна жалба на определения – при преграждане на по-нататъшното развитие на производството и в случаите, предвидени в закона. Хипотезата на чл. 178, ал. 3 се отнася до втория случай. Обжалването с частна жалба е изрично предвидено в закона. Тук не се прегражда по-нататъшното развитие на производството. Дори обратното – с това определение на съда се дава възможност за продължаване на производството по неговия нормален ход.

Тук особеното е, че всички страни *съвместно* обжалват отказа. Като че ли е трудно да си представим, че е възможно страните съвместно да представят това действие. Тук очевидно трябва да се

включи и прокуратурата, но това означава тя да прецени, че постановеният от съда отказ за одобряване на споразумението от една не отговаря на интересите на страните, каквато е и самата тя и че не отговаря на закона. Интересно би било да се постави въпросът с какъв акт прокурорът трябва да участва в обжалването. Традиционният инструмент на прокуратурата е протестът. Би трябвало и тук да е така, но след като става дума за съвместно обжалване с частна жалба, прокуратурата може да се присъедини и без протест.

8. Определението, с което се потвърждава споразумението, обезсилва административния акт. С него са прекратява делото.

Подобна конструкция има и при сключването на споразумение пред администрацията. Не е възможно обезсилване, защото в този момент административният акт не е влязъл в сила. За да влезе в сила са необходими редица предпоставки – изпълнение на различни правни и фактически действия, изтичане срокове, условия за изпълнение – доброволно и принудително⁷. Не може да се обезсили нещо, което не е влязло в сила – тук административният акт в е в тази хипотеза. Като че ли е по-разумно да се каже, че издаденият административен акт не може да породи правно действие и се заменя със споразумение.

Прекратяването на делото е въпрос, който заслужава внимание. То означава, че съдът прекратява производството. Прекратяването става с определение, което подлежи на обжалване с частна жалба. Това е общата хипотеза на чл. 229, ал. 1, т. 1, защото се прегражда по-нататъшното развитие на производството. Специалното правило, което се съдържа в чл. 178, ал. 5 от кодекса определя, че определението може да бъде обжалвано само от страна, неучаствала в производството. Идеята е, че по този начин се разширява възможността за реализация на правото на защита на нейните интереси.

Тук следва да поставим няколко въпроса, които имат отношение към това какво е страна, неучаствала в споразумението. За да изясним този сложен въпрос трябва да изхождаме от редица правила, които са намери своето място в кодекса. На първо място в споразумението задължително участват всички страни по делото. Страни по делото са тези, които посочва законът – органът, издал акта, както и всички заинтересовани лица – чл. 153 от АПК. В същото време право на оспорване имат гражданите и организациите, чиито права, свободи

⁷ Стайнов, П. Административните актове в правната система на НРБ. С., Наука и изкуство, с. 86 и сл. Дерменджиев, Ив. Административният акт. С., Наука и изкуство, 1985.

или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения – чл. 147. Така уточнен кръгът на страните показва кой може да оспорва определението, с което се потвърждава споразумението. Считам, че тук трябва да се внесе яснота. От една страна, в споразумението трябва да участват всички страни – чл. 178, ал. 2. От друга – определението подлежи на обжалване само от страни, неучаствали в споразумението. От тази конструкция следва, по наше мнение, че могат да обжалват това споразумение тези, които изобщо не са участвали в производството, а впоследствие са научили за него и са пожелали да участват. Те имат право на оспорване, защото техни права или законни интереси са нарушени или застрашени, или пък за тях се поражда задължения. По една или друга причина те не са конституирани като страни в делото, каквато правна възможност имат, защото те са заинтересувани лица. Ако в производството са участвали страни – призовани по надлежния ред, включени в списъка на страните в производството – чл. 152, ал. 3, и някоя от тях не е участвала в споразумението, то не би следвало изобщо да има споразумение.

Ако това не се възприеме, то следва да се мисли, че има разлика в обхвата на понятията „страна в производството” – чл. 152 и „страна по делото” – чл. 153 и чл. 178. В първият случай са посочени участващите при издаването на административните актове, а във втория – тези, които имат своята роля в съдебната фаза.

Като извод от казаното до тук „страна, не участвала в споразумението” е тази, която има качеството страна – поради това, че тя е заинтересувана и не е могла по някаква причина да участва в първоначалното сключване на споразумението. Законът не урежда категорично възможността такава страна да се присъедини в един по-късен момент към споразумението. Би трябвало да се приеме, че това е възможно, за да не се стига до обжалване на определението на съда. Вероятно съдебната практика ще стигне до някакви решения.

Отмяната на определението, с което е потвърдено споразумението води продължаване на разглеждането на делото. Логиката е, че разглеждането трябва да започне от там, от където то е спряло. Това следва от разпоредбата на чл. 178, ал. 1, която

определя, че споразумение може да се сключи при всяко положение на делото. От този момент започва отново гледането на делото по повод законосъобразността на административния акт. Може би ако определението е оспорено от страна, която не е участвала, то тя трябва да продължи като вече конституирана в по-нататъшното производство.

9. Някои въпроси поставя и решението на чл. 178, ал. 6 от АПК. Според него потвърденото споразумение има характер на влязло в сила съдебно решение. Това става с определение. Този съдебен акт – навсякъде в процесуалното право вътрешен и процедурен характер⁸. Тук сме изправени пред особен случай – определение да притежава качеството на съдебно решение.

Може да се представи и другата теза – че самото споразумение има силата на влязло в сила съдебно решение. Това предполага изричното тълкуване на чл. 178, ал. 6, който говори за „потвърдено споразумение”. Споразумението е факт при неговото сключване, но то поражда правни последици след съдебната санкция. За това не може да се пренебрегне потвърждаването от съда. По-скоро се приема тезата, че става дума за определение като краен акт в тази процедура и то на практика е влязло в сила съдебно решение.

Нещо повече, това е съдебно решение, което е влязло в сила. Така не просто се прекратява производството пред съд, а приключва изобщо неговото разглеждане в рамките на нормално предвидените от закона съдебни производства. Съдебното решение (определението, с което е потвърдено споразумението) има сила *за страните по делото* – чл. 177, ал. 1, изр. 1 от АПК. По-сложно е ако приемем, че става дума за прилагане на второто изречение – оспореният акт е отменен или изменен и в този случай решението има действие по отношение на всички. Логиката на споразумението като особена правна възможност е то да има действие не само по отношение на страните, а и по отношение на всички правни субекти. Срещу това може да се възрази – че само страните са участвали в сключването на споразумение, че то е резултат от тяхната воля и тя не би трябвало да задължава други правни субекти.

Не бива да се забравя, че споразумението има за цел да ограничи решаването на правни спорове от съда, че в него участва равноправно прокура-

⁸ Определенията са актове, с които съдът се произнася по процедурни въпроси. Те не могат да надхвърлят рамките на производството и имат само вътрешнопроцесуален ефект – вж. по-подробно **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. С., Сиела, 2000, с. 229, 230. Това важи и при новата уредба – ГПК, приет през 2007 г. и влязъл в сила 2008 г., като теория и практика – вж. **Иванова, Р., Благовест Пунев, Силви Чернев.** Коментар на новия ГПК, С., ИК Труд и право, 2008, с. 373.

турата, че то замества административен акт и че има произнасяне на съд. Всичко това предполага възможност да се приеме и възможността постановения съдебен акт да има действие по отношение на всички (което е предвидено при отмяна или изменение на административни актове – чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК), защото споразумението заменя административния акт и прекратява делото.

10. Споразумението е уредено при производството по оспорване пред първа съдебна инстанция на индивидуални административни актове. АПК урежда, освен това, съдебното оспорване на общите и на нормативните административни актове. Вече е изразено мнението, че споразумение при издаването на общи и нормативни актове трудно може да се сключи⁹.

При нормативните административни актове е изрично *забранено* сключването на споразумение при съдебното обжалване. Това е предвидено в чл. 196 – правилата за оспорване на индивидуални административни актове се прилагат и при нормативните с *изключение* на чл. 178.

11. Сега ще се спрем на възможността да се сключи споразумение пред съд при оспорването на *общи* административни актове. На първо място това следва от допустимостта на субсидиарно прилагане на правилата за индивидуалните административни актове – чл. 184. Тук не е изключена възможността за сключване на споразумение, за разлика от чл. 196.

Легалното определение за общ административен акт показва, че според законодателя той има еднократно действие, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси за неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове – чл. 65 от АПК.

Исключително сложен тук е въпросът със страните в съдебното производство. От една страна уредбата е общата от АПК. От друга – това са правилата, които са установени за оспорването конкретно на общите административни актове. На следващо място тук се наслагват и разпоредбите, които са предвидени в чл. 178 на АПК.

Според чл. 182, ал. 1 страни в производството по оспорване на общи административни актове са оспорващият и органът, издал общия административен акт. В ал. 2 е предвидена възможност за встъпване на лица като подпомагачи страни до началото на устните състезания при всяко положение на делото. От друга страна, ал. 3 допуска присъединяване към оспорването или встъпване като страна наред с административния орган пак до началото на устните състезания без да може да иска повтаряне на извършените процесуални действия.

Всичко това поставя въпроса кой и кога може да иска сключване на споразумение пред съд. Разумното становище е, че всеки съобразно качеството си на страна може да участва в това процесуално действие. Това означава, че и тези, които влизат в делото в по-късен момент, могат да искат и да влязат в споразумение. Тук не може да има ограничение или ако има то се свързва единствено с момента на присъединяване. Страните и подпомагачите могат да участват в споразумение от встъпването им в делото.

Представените дотук тези по отношение на споразумението имат за цел да подпомогнат практиката при прилагането на този важен процесуален институт, който води до бързина и ефективност на административния процес. Вероятно тя ще предложи и разрешения, които не са отразени тук, но е необходимо да постави началото.

⁹ Сивков, Цв. Цит. съч., с. 35, 55.