

ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ И ПРИНЦИПА
НА СЪРАЗМЕРНОСТ

Иван Джелепов

THE EXPEDIENCY OF ADMINISTRATIVE ACTS AND THE PRINCIPLE OF
PROPORTIONALITY

Ivan Djeleпов

Abstract: *Inexpediency is a reason for the annulment of the administrative act when the same is challenged in an administrative procedure before the immediately superior administrative body. We can talk about the expediency of the administrative act only when the act is issued under the conditions of operational autonomy. In legal reality, the addressees of administrative acts rarely contest their expediency. The reason for this is that the expediency of the administrative act cannot be challenged in a court of law, but only in an administrative one, and that before an administrative body in the same state structure as the issuer of the act, which leads to a lack of objectivity and impartiality in the exercise of administrative authority control for the expediency of the administrative act. In addition, despite its legal importance, the legal framework of this legal institute is extremely scarce, which makes it difficult for its proper application by the administration. It is necessary to distinguish between the expediency of administrative acts, their inconsistency with the purpose of the law, and the principle of proportionality, although all three institutes have many similarities.*

Keywords: *expediency, legality, administrative act, compliance with the purpose of the law, proportionality.*

I. Въведение

Нецелесъобразността и незаконосъобразността са двете единствени основания за отмяна на издаваните от администрацията административни актове. Критериите за незаконосъобразност на административните актове са изключително дискутирана тема в правната доктрина и е налице богата съдебната практика по този въпрос. В същото време правният институт на нецелесъобразността на административните актове, поради липсата на реално практическо приложение, остава извън ползрението на юристите. Причината темата за целесъобразността на административните актове да не подлежи на развитие и

изследване в дълбочина от правната наука е, че в нашата правна действителност административните актове биват отменяни единствено като незаконосъобразни и то почти винаги само от съда като орган, намиращ се извън структурата на администрацията и упражняващ контрол върху административните актове. Оспорването на административните актове по административен ред традиционно е определяно в доктрината като „вътрешна работа на администрацията“ и съответно като по-слабо средство за защита на законността и интересите на гражданите в сравнение със съдебния надзор.¹ Съгласно отмененото административнопроцесуално законодателство,

¹ Славова, М, Петров, В. Оспорване на административните актове по административен ред, с.: Съвременен право 5/2010, с.8

оспорването на административните актове по административен ред се характеризираше като първа спорна фаза на административния процес.² В теорията това оспорване се определяше и като особено рекламационно производство към органи на самата администрация с цел получаване на окончателното ѝ становище преди прибягване към съда.³

Оспорването на административните актове по административен ред е с по-голям обхват откъм юридическия си предмет от съдебното оспорване. Тук контролът може да бъде както за законосъобразност, така и за правилност.⁴ Целесъобразността на административния акт може да бъде проверявана единствено, когато същият бива оспорван по административен ред, но не и по съдебен такъв. Проблемът за целесъобразността на административните актове е изцяло в ръцете на администрацията. Ефективността ѝ, навременността на управленските решения, каквито се явяват административните актове, е въпрос изцяло от компетентността на органите на управление – те единствено носят отговорност в тази насока. Известна е презумпцията за законосъобразност на административните актове, основаваща се на обстоятелството, че те се издават от компетентни управленски органи, осъществяващи подзаконова дейност. В още по-голяма степен тази презумпция следва да важи за тяхната правилност или целесъобразност.⁵ Ето защо, и една контролна инстанция, която да осъществява контрол за целесъобразност на административните актове, поначало е достатъчна да защити правата на гражданите. Незаконсъобразността на административния акт е много по-тежък порок от неговата нецелесъобразност, поради което законодателят е предвидил, че оспорването на акта на това основание се допуска и до съд.

В действителност в много редки случаи бива оспорвана целесъобразността на административния акт и бива осъществяван контрол върху нея от по-горестоящия адми-

нистративен орган. Според българското законодателство индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен или съдебен ред, като административното им оспорване не представлява абсолютна процесуална предпоставка за реализиране на съдебното оспорване. Налице са известни изключения от това правило, при които законодателят е задължил адресата на административния акт да оспори същия първо по административен ред и едва когато акта не бъде отменен от по-горестоящия административен орган, ще е налице процесуалната възможност за оспорването му пред съда. Казано по друг начин, при някои административни актове оспорването им по административен ред е задължителна предпоставка за оспорването им по съдебен такъв.

В случаите когато не е налице такова изключение от правилото, почти винаги адресатите на административните органи ги обжалват директно пред съда, без да ги оспорят по административен ред, макар че в производството по оспорване на административните актове по административен ред не се дължат държавни такси, освен това и страната не носи отговорност за разноси при оставяне на жалбата без уважение. Както вече се спомена, друг плюс при оспорването на административните актове по административен ред е възможността същите да бъдат оспорени по отношение на тяхната целесъобразност, каквато възможност липсва при оспорването им пред съда. Също така административното производство по оспорване на административните актове по административен ред е със значително по-кратка продължителност от съдебния си еквивалент, което от своя страна означава, че адресатите на административните актове могат да получат една значително по-бърза защита както срещу незаконсъобразни, така и срещу нецелесъобразни актове на администрацията. В административното производство едновременно с това е налице

² Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с.140

³ Дерменджиев, Ив. Административен процес на НРБ. С.: НИ, 1981; Дерменджиев, Ив. Административно право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2005, 295-297

⁴ Хрусанов Д., Костов, Д. Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание, Сиби 2011, с.161

⁵ Хрусанов Д., Костов, Д. Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание, Сиби 2011, с.162-163.

възможност за представяне на доказателства, които не са допустими в съдебното такова, като например писмена декларация по чл. 43 от АПК.

Тези немалко на брой предимства обаче, не са достатъчни да насърчат гражданите да защитят правата си първо като оспорят административния акт по административен ред преди да сезират административния съд, който най-често е претоварен от съдебни дела и ще раздаде правосъдие в един доста по-късен времеви момент. Това явление се дължи на липсата на доверие от страна на гражданите към държавната администрацията. Липсата на доверие към администрацията и поставянето под съмнение на ефективността на административния контрол за законосъобразност и целесъобразност на административните актове е напълно обосновано като се има предвид метода на действие на държавната администрация, за която не върховенството на закона е най-важно, а това да се издават утежняващи административни актове, с които да се създават задължения за техните адресати - гражданите. Основният проблем на оспорването по административен ред е нуждата от повече независимост, обективност, прозрачност и отчетност на системата. Горестоящият административен орган е част от системата на администрацията и се намира в една йерархическа връзка по вертикала с органа, издал акта. Горестоящият административен орган не е независим орган и може да действа служебно като се самосезира. Обстоятелството, че цялата процедура е вътрешна за ведомството издател на акта, компрометира безпристрастността и обективността на процеса и повдига съмнение за предубеденост от страна на административния орган, пред който протича обжалването.

Предназначението на изпълнителната власт поначало, както е посочено в Конституцията на Република България и в редица други закони, е да изпълнява волята и защитава

интересите на нацията⁶. В действителност обаче, изпълнителната власт е основният бич за гражданина, поради което е нормално у последния да липсва вяра, че при оспорването на административен акт по административен ред по-горестоящият административен орган, който се намира в същата административна структура като издателя на акта и е в пряка йерархическа зависимост с него, ще разгледа случая „всестранно, пълно и обективно“ и ще постанови „справедлив и законово обоснован“ акт.

Административният ред за оспорване е неоснователно подценяван от законодателя. Значимостта на този способ произтича от възможността административния акт да се оспори пред по-горестоящия орган по отношение на неговата целесъобразност. Независимо от последните пробиви в доктрината и съдебната практика за съдебен контрол върху целесъобразността на акта, оспорването по административен ред остава единственият законодателно регламентиран в АПК способ за по същество на целесъобразността.⁷

Интерес буди въпросът дали по-горестоящият административен орган проверява служебно целесъобразността на оспорения акт. Според Г. Ангелов при обжалването на административни актове по административен ред горестоящият административен орган не е обвързан от искането, а проверява акта от гледна точка на всички изисквания за редовно и правилно действие, включително и целесъобразността му. Поради тази причина според него при оспорване по административен ред целесъобразността винаги ще се счита за оспорена.⁸ Според други автори - М. Славова и В. Петров, административнопроцесуалният кодекс изрично задължава жалбоподателя да посочи дали обжалва законността и/или целесъобразността на акта. Щом това е така, очевидно възможно е да се приеме, че кодексът допуска отделно обжалване на акта по тези две изисквания за редовно и правилно

⁶ Чл.116, ал.1 от КРБ: „Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.“

⁷ Марев, М. Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016, с.60

⁸ Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 278-279

действие на административните актове, нещо повече – горестоящият административен орган е обвързан от искането в жалбата.⁹

Законодателят урежда твърде абстрактно обществените отношения и затова предоставя на администрацията управленска свобода при избора на управленските си решения.¹⁰ Правото на административния орган да избере най-правилното решение, макар да е оставено на неговото усмотрение, не е самоцелно, а е регулирано от закона. Оперативната самостоятелност не е произвол, а е правно регулирана дейност, която подлежи на контрол.¹¹

За отделния гражданин и обществото като цяло е еднакво важно актовете на администрацията да са законосъобразни и целесъобразни (правилни). Но докато законосъобразността на един административен акт е лесно установима, тъй като законът има само едно съдържание, преценката за целесъобразност е много по-сложен и труден въпрос. Дали едно решение е най-ползното и правилното не може да се прецени чрез тълкуване разпоредбите на закона. При проверката на целесъобразността са необходими знания и опит, придобити в резултат на дългогодишна практика, с каквито разполагат висококвалифицирани специалисти в съответната материя. Обществото има правен интерес от вземането на най-целесъобразното и най-правилното решение. Нецелесъобразният избор накърнява не само правата и интересите на засегнатата страна, но и на обществото като цяло. Затова контролът дали е спазен балансът между общественения и личния интерес е особено важен. Третирането на този въпрос като „вътрешен“ за администрацията може да доведе до размиване с обществения интерес, който изисква наред със спазването на законността и рационално използване на обществените ресурси. Ефективното използване на бюджетните

средства не би могло да се осъществи само по пътя на контрола за законосъобразност. Този контрол е възможен само при законодателно установен точен механизъм и сигурни критерии, по които администрацията да прилага оперативната самостоятелност на практика.¹²

Проблемът за контрола на оперативната самостоятелност е един от най-дискутираните в чуждестранната и българската административна доктрина. Упражняването на оперативна самостоятелност е израз на творческото начало в дейността на администрацията, но същевременно намалява сигурността и предвидимостта, като създава предпоставки за своеволие и субективизъм. Затова доктрината единодушно приема, че контролът върху оперативната самостоятелност е абсолютно необходим, тъй като неконтролираната дискреция води до беззакония и своеволие.¹³ Дискусионни остават въпросите докъде може да се разпрости контролът върху дискрецията, дали е допустим съдебния контрол върху оперативната самостоятелност и ако е допустим, до каква степен.¹⁴ Предоставянето на правораздавателна компетентност на съда за контрол по същество на дискреционните правомощия на администрацията би изложило на риск капацитета на съдилищата. Преценката за целесъобразност се затруднява от многообхватността на административната материя, която изисква специални знания. Това неминуемо ще затрудни административните съдилища и ще се отрази неблагоприятно на ефективността в тяхната работа. Контролът за целесъобразност по същество ще направи производството пред съдилищата по-бавно и ще увеличи броя на делата. В този смисъл *de lege ferenda* по-адекватното законодателно решение е да се развие и усъвършенства административният ред за оспорване на целесъобразността на административния акт. Право-

⁹ Славова, М, Петров, В, Оспорване на административните актове по административен ред, с.: Съвременно право 5/2010, с.20

¹⁰ Димитров, Д. Основи на публичното право, С.: Сиела, 2003, с.163-167

¹¹ Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. С.: Феня, 2000, с.34

¹² Марев, М., Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016, с.61

¹³ Къндева, Е. Административно правосъдие. С:Сиела, 2006, с. 179-185

¹⁴ Господстващата дълги години класическа теза, напоследък отстъпва място на модерната теза, която допуска известен пробив в съдебния контрол върху целесъобразността. По този въпрос виж подробно Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. С.2008, с.101

мощията на по-горестоящия административен орган при упражняване контрола за целесъобразност следва да са точно и изчерпателно уредени, като се прецизира компетентността му, когато намери административния акт за нецелесъобразен. Изработването на точни и адекватни критерии за преценка е удачното решение за регулиране правилната работа на администрацията¹⁵.

Масовото издаване на незаконосъобразни и нецелесъобразни административни актове с бланкетни мотиви не е в интерес нито на държавата в лицето на изпълнителната и съдебната власт, нито на гражданите. Подобна практика би могла да бъде ограничена единствено, когато се търси лична имуществена отговорност на длъжностните лица, допуснали издаването на незаконосъобразните и нецелесъобразни административни актове. В някои хипотези, когато от действията на администрацията са били увредени граждани или юридически лица, законодателят е предвидил подобна възможност. Такава например предвижда е чл. 9 от ЗОДОВ, но разпоредбата не намира реално приложение в правната действителност, което я прави неефективна и неспособна да ограничи дори и в минимална степен издаването на незаконосъобразни и нецелесъобразни административни актове.

I. Същност на целесъобразността на административния акт и отграничението ѝ от неговата законосъобразност.

Един правен институт, за да бъде прилаган правилно от административните органи, гражданите и съда, то трябва неговата същност да бъде изследвана и да се установят причините за създаването му, както и целите и идеите, които той преследва.

В действителност целесъобразността е не по-малко важно явление за правото от законността. И двете, се коренят в самата същност на правото. Законността е продължение и проява на нормативната същност на правото, а целесъобразността е израз на неговото предназначение да бъде средство за поставяне и за постигане на класово-политически цели. Само върху тази основа целесъобразността и

законността намират своето истинско място в правото и само върху тази основа може да бъде дадено правилно обяснение на връзката и взаимодействието между тях.¹⁶

Целесъобразността и законността са в същността на правото. И двете са еднакво необходими и еднакво важни. Но те имат различно и противоположно действие. Затова възниква въпросът коя от тях има приоритет и коя от тях е подчинена на другата. Този въпрос е много съществен. От неговото решение следват важни практически изводи. Целесъобразността и законността не са явления, принцип и метод, дадени една до друга, а такива, намиращи се в определена вътрешна зависимост и взаимодействие. Тяхното проявление обаче, върви в противоположна посока. Ако е така, могат ли те да действат като равностойни величини, или едната има първенство по отношение на другата и при конфликт трябва да я подчини на себе си.

Идеалното състояние между тях би било състоянието на равновесие и хармония. Такова равновесие по принцип съществува, то е резултат на взаимния контрол между тях и носи в себе си постоянно вътрешно напрежение. Законността се отнася към спецификата на правото като нормативен регулатор на обществените отношения. От гледна точка на законността целите на правото трябва да бъдат преследвани със законни средства, а целесъобразните действия и постъпки да стоят върху основата на закона. Правната специфика на средствата на правната цел води логически до примат на законността. В случай на конфликт тя би следвало да доминира над целесъобразността, за да се съхрани нормативната природа на правото.

На практика обаче, законността не винаги има примат над целесъобразността. Целесъобразността не рядко взема връх над законността, тъй като се прави отстъпление от прилагането на метода на законност и от принципа на законност в дейността на държавата и на обществото. Съотношението, в което биват поставяни законността и целесъобразността, дава точна представа за развитието на правото, за политическия режим в обще-

¹⁵ Марев, М., Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016, с.63

¹⁶ Михайлова М. Цел и целесъобразност, Наука и изкуство, 1983, с.84

ството и за ценността на закона. Съобразно с практическото състояние на нещата правната идеология утвърждава съответно примата на законността или на целесъобразността.¹⁷

В зависимост от условията на класова борба, буржоазията осъществява своята власт, като ту издига законността над целесъобразността, ту целесъобразността над законността. Когато буквата на закона се поставя над всичко, на приложителя не се признава правото да разисква въпроса за целесъобразност на закона.

Докато законодателят в чл. 146 от АПК изрично и изчерпателно е посочил основанията за незаконосъобразност на административния акт, то той се е ограничил по отношение на тези за нецелесъобразност на акта като е посочил едно единствено такова. Съгласно параграф 1, т. 3 от Допълнителни разпоредби на АПК: „*Нецелесъобразен*“ е административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност“. Използваната от законодателя дефиниция поставя повече въпроси за значението на понятието нецелесъобразност, отколкото да дава отговори. От дефиницията можем да стигнем до един категоричен извод, за който липсва спор в практиката и доктрината. За нецелесъобразност на административния акт можем да говорим само и единствено когато един акт е издаден в условията на оперативна самостоятелност. Оперативната самостоятелност е възможността да се избира измежду няколко (най-малко две) решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно, но в различна степен целесъобразно.¹⁸ Възможността на административния орган да преценява, съобразява и избира, може по принцип да е открита в три направления: дали да действа или да се въздържа от действие, кога да действа (избор на момента) и как да действа (какво по същество да бъде неговото решение).¹⁹ Ако в някое от тези направления административният орган не може, без да наруши закона, да постъпи било по един, било по друг начин,

там той няма оперативна самостоятелност, а компетентността му е обвързана.²⁰ Оперативната самостоятелност се свежда до право на избор измежду различни, но юридически равнозначни разрешения, като възприемането на което и да е от тях не може да доведе до незаконосъобразност на административния акт. При обвързана компетентност законосъобразното решение е само едно и административният орган не разполага с избор измежду юридически равностойни варианти. Макар въпросът за оперативната самостоятелност да е ясен, не може да се изясни в пълна степен понятието нецелесъобразност на административния акт.

Целесъобразността не е единственото обективно неопределено понятие в правото. Друг такъв пример е понятие „по справедливост“, залегнало като критерий за обезвреда на претърпените неимуществени вреди. Самият критерий „по справедливост“ не е ясно и конкретно формулиран, поради което е налице свобода съдебният орган да направи самостоятелна преценка кой размер на обезщетение смята за справедлив. При издаването на административните актове, административният орган притежава възможността за личностна преценка във всеки конкретен случай кое е най-целесъобразното действие, което да предприеме. Иначе казано, всяко длъжностно лице има различно чувство за благоприятност, а критерият „целесъобразност на административния акт“ е изцяло субективен.

При положение, че при оперативната самостоятелност законодателят е предвидил най-малко два възможни законосъобразни варианта, то как може да се прецени кой от тях е най-целесъобразен. Законосъобразността не може да се степенува – един административен акт или е законосъобразен, или е незаконосъобразен. Правилността (целесъобразността) напротив, поради самото си естество може да бъде степенувана – решението на административния орган може да е повече или по-малко навременно, полезно, политически и общест-

¹⁷ Михайлова М. Цел и целесъобразност, Наука и изкуство, 1983, с.145-146

¹⁸ Лазаров К. Актуални трудове, Сиела 2017, с.340

¹⁹ Стайнов П. Оперативна самостоятелност, с.151

²⁰ Лазаров К. Актуални трудове, Сиела 2017, с.342

вено уместно, икономически ефективно, социално оправдано, а може и да е вредно.²¹ Тази преценка законодателят е предоставил изцяло в компетенциите на административния орган, който издава административния акт, но е предвидил възможността същата да подлежи на контрол само по административен ред от по-горестоящия административен орган, без с такова правомощие да разполага съдът, който поначало осъществява цялостен контрол върху актовете на администрацията. Очевидно е, че мотивите на законодателя за това решение се крият в обстоятелството, че както администрацията, така и съдът, следят за спазването на законите, които са приети от законодателната власт. Щом самият законодател е предвидил, че в определени хипотези трябва да бъде предоставена свобода на администрацията да действа както намери за целесъобразно, като в тези хипотези не се нарушава закона, то съдът не може да осъществява контрол върху тези законосъобразни действия на администрацията, по отношение на които законодателят е предоставил ограничена свобода на административния орган да действа както намери за добре. Въпреки това, съдебната власт е намерила начин да „заобиколи“ ограничението за осъществяване на съдебен контрол върху целесъобразността на административните актове, като в някои случаи, когато административният орган е издал акт в условията на оперативна самостоятелност, съдът приема, че макар да не са налице други основания за отмяната на административния акт като незаконосъобразен, същият засяга в по-голяма степен от необходимото правата на адресата, поради което същият е несъразмерен и издаден в нарушение на чл. 6 от АПК, респективно не преследва законова цел по смисъла на чл. 146, т. 5 от АПК, което е самостоятелно основание за отмяната на акта като незаконосъобразен.

В Решение №4200 от 26.03.2014 г. по адм. д. №15613/2013 г. на Върховния административен съд се приема следното: „Предоставената от закона възможност за свободна преценка трябва винаги да бъде упражнена в рамките на компетентността,

предоставена от закона и в изпълнение на неговата цел, за да не се допусне злоупотреба с властническото правомощие. Административният орган е длъжен да изложи приетите за установени от него правно относими факти и да обоснове избора на едно от няколко възможни решения в обхвата на действие на приложимия материален закон. На основание чл. 168, ал. 1 от АПК осъществяваният съдебен контрол за законосъобразност включва проверка по чл. 146, т. 5 за съответствие на оспорения акт с целта на закона. В чл. 169 от АПК е предвидено, че съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове. Административният акт, издаден при неправилно упражнена оперативна самостоятелност, е нецелесъобразен (§ 1, т. 3 от ДР на АПК).“

Изхождайки от мотивите на Върховния административен съд, както и от мотивите на редица други съдебни актове, може да стигнем до извода, че въпреки нарочната забрана за осъществяване на контрол за целесъобразност, административните съдилища, позовавайки се на общите правни принципи на административния процес и на задължението им да следят дали административният акт е издаден в съответствие с целта на закона, проверяват дали административният орган при наличието на две или повече законосъобразни възможности е избрал най-благоприятната за държавата и обществото такава и дали с административния акт и неговото изпълнение не се засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.

С оглед на неясните ограничения между нецелесъобразността на административните актове, правния принцип на съразмерност по чл. 6 от АПК и основанието за незаконосъобразност на административните актове по чл. 146, т. 5 от АПК, а именно несъответствието им с целта на закона, следва да се направи сравнителен анализ между тези три правни института и да се сложи разграничителна линия между тях.

²¹ Понятието „правилност“ се употребява от акад. П.Стайнов като родово, обхващащо понятията „целесъобразност“, „навременност“ и „полезност“ (Стойност, П. Административните актове в правната система на НРБ, С., 1952, с. 151-154)

II. Разграничение между нецелесъобразност, несъответствие с целта на закона по чл. 146, ал. 5 от АПК и принципа на съразмерност по чл. 6 от АПК.

Изпълнителната власт може да бъде определена като практически най-важната държавна власт в живота на гражданите, тъй като тя е натоварена с ежедневното практическо изпълнение на държавните функции и взаимодействие с частните лица. Подходящият контрол над изпълнителната власт е бил винаги двигател на публичното право, тъй като изпълнителната власт трябва да е достатъчно овластена, за да изпълнява задачите си, но тя не трябва да е твърде овластена, за да не стане деспотична. Контролът над изпълнителната власт е поверен на законодателната и съдебната власт, но той може да бъде използван от частни лица в индивидуални съдебни и административни производства по обжалване на административни актове. За тази цел правните системи са развили ред принципи, основен сред които е принципът на законността – всички актове на изпълнителната власт трябва да съответстват на материалните и процесуални норми. В случай на оперативна самостоятелност (дискреционна власт) обаче принципът на законността не е достатъчен, защото администрацията има определено поле на възможни решения, като всички ще бъдат законосъобразни във формален смисъл. Следователно необходими са други принципи, които да допълнят действието на принципа на законността, и тези принципи в европейското административно право са принципите на равенство, защита на правната сигурност и правните очаквания, принципът на предпазливостта и принципът на съразмерността.

В българското право допълващ принцип на законността принцип е този на съразмерността залегнал в разпоредбата на чл. 6 от АПК. Принципът на съразмерността може да бъде кратко дефиниран така: 1. Предприетата от администрацията мярка трябва да бъде подходяща за целта, в чието изпълнение тя се предприема. 2. Подходящата мярка трябва да бъде необходима – да няма друг механизъм

за постигане на преследваната цел. 3. Мярката не трябва да бъде несъизмерима спрямо ограниченията, които налага на лицата (съизмеримост в тесен смисъл). Може да се отправят редица забележки към формулирането на този принцип. Той се нарича съразмерност, а в съдържанието му според кодекса се съдържа друго – упражняване на правомощия по разумен начин, добросъвестно, справедливо. Това се оценява в литературата като проявление на целесъобразност и правилност.²²

Изследването на това дали мярката е подходяща и необходима, дава възможност на съда да прецени не само законността ѝ, но до известна степен и нейната целесъобразност. Това е характерно само за принципа на пропорционалност и затова той може да бъде оценен като най-мощното оръжие в ръцете на публичноправния съдия.²³

Поради своята значимост принципът на съразмерност е развит както в националното ни право, така и в правото на Европейския съюз, и играе важна роля в публичноправните отношения на международно ниво. Приложението на принципа на съразмерност предизвика регламентацията му в чл. 5, ал. 3 от Договора за Европейския съюз и Протокол №2 за приложението на принципите на субсидиарност и съразмерност към него

Източникът на принципа на съразмерността е аксиомата, че правото трябва да служи за постигане на полезни цели, следователно трябва „да формира количествена причинно-следствена връзка между средствата и целите, насочени към постигане на желан резултат“. Интервенцията на публичните власти трябва да бъде оправдана от преследването на социално благо, следователно тя трябва да бъде ограничена съобразно нейната ефективност и съразмерност спрямо преследваната цел.

Идеята за върховенството на закона изисква държавната власт да бъде балансирана с адекватна защита на правата на лицата и да бъде подходящо ограничена. Развитието на принципа на съразмерността е отговор на съдебната власт спрямо нарастването на влиянието на изпълнителната власт и разширя-

²² Сивков, Ц., Споразумението и принципите в АПК, Списание De jure 2012, том 3. брой 1, с.8

²³ Tridimas, T. Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standart of Scrutiny – In: Ellis (ed). The principle of Proportionality in the Laws of Europe. Oxford: Hart Publishing 1999, p.69

ването на административната дискреция - и двете изискват усилената защита на отделното лице в спор срещу държавата. Следователно принципът на съразмерността определя същината и поддържа основните права, като не се свързва с определено право, а с целия спектър от свободи.

Първоначално концепцията за съразмерност произлиза от правото на Германия. Там идеята е била да се обжалват административните актове на базата на това, че са излишни или ненужни, като и в двата случая съдът трябва да отиде отвъд строго юридическия преглед на мярката, която е законосъобразна във формален смисъл. Тоест съдебният контрол върху актовете на администрацията не се изразява единствено по отношение на тяхната законосъобразност, а надхвърля тези граници и се простира върху целесъобразността на административните актове.

В практиката си Съдът на Европейския съюз приема, че „Принципът на съразмерност изисква мерките, приети от институциите на Общността да не превишават нивото на това, което е подходящо и необходимо, за да постигнат целите, законосъобразно преследвани от оспорваната разпоредба, където има избор между няколко подходящи мерки, предпочитание трябва да се даде на най-малко обременителните и причинените тежести не трябва да са несъразмерни спрямо преследваните цели.“²⁴

Съдът на Европейския съюз от своя страна също защитава тезата, че дори при наличието на дискреционна власт у администрацията и възможността за избор между няколко на брой законосъобразни решения, то националният съд трябва да следи дали взетото от административния орган решение е най-целесъобразното такова, т.е. дали с него едновременно е защитен обществен интерес и са накърнени в най-малка степен права-

та и свободите на гражданина, за който акта проявява своето действие.

По въпроса за това дали националният съд следва да следи за целесъобразността на оспорения административен акт няма единно мнение в доктрината.

Единствено професор Дончо Хрусанов приема, че съдът може да преценява правилността на административните актове.²⁵

Професор Кино Лазаров категорично отхвърля такова разрешение и поддържа тезата, че ако органът не изпълни задължението си да намери най-правилното решение, това няма да направи акта незаконосъобразен, а само нецелесъобразен и няма друг механизъм за защита освен оспорване по административен ред.²⁶

Професор Емилия Къндева отчита въвеждането на новия за нас принцип и допуска, че при пълна реализация на принципа съдът ще трябва да приложи „паралелен съдебен контрол върху оперативната преценка на органа“²⁷

Професор Дарина Зиновиева приема, че към настоящия момент редакцията на чл. 169 АПК по-скоро поддържа тезата, че съдебен контрол върху преценката на органа е недопустим и препоръчва *de lege ferenda* усъвършенстване на АПК с въвеждане на експертиза по специализирания материалноправен въпрос, като тук се включи контрол върху логичността и аргументираността на мотивите на акта.²⁸

Професор Зиновиева също признава обаче ролята на чл. 6, ал. 2 и 4 АПК и отбелязва, че ако те не се приложат напълно, лицето ще бъде лишено от право на защита в ситуация, когато актът, издаден при дискреционна власт, не подлежи на обжалване по административен ред.²⁹

Прецедент в това отношение поставя ВАС в Решение №6114/2008 по дело

²⁴ Case 331/88 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others* [1990]

²⁵ Хрусанов, Д., Д.Костов, Е.Къндева, К.Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. С.: Сиела, 2007, с.22

²⁶ Лазаров К. Основни принципи на административния процес. – Административно правосъдие, 2007, №1,8-9.

²⁷ Къндева, Е. Административно правосъдие. С:Сиела, 2006, 182-183

²⁸ Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. С.2008, с.128.

²⁹ Зиновиева, Д. Цит. съч., 132-133

№1939/2008, според което „тази негова (на органа) преценка обаче не е безконтролна. Тя във всички случаи трябва да съответства на принципа за съразмерност, прогласен с чл. 6 от АПК, а административният орган трябва да се ръководи от задължението си да действа по разумен начин, добросъвестно и справедливо (чл. 6, ал. 1 АПК). Нарушението на принципа за съразмерност ще направи преценката на органа, респективно на издадената от него заповед, материално незаконосъобразни“. Следователно съдът намира за възможно да се анализират съображенията на органа при упражняване на дискреционна власт.

За разлика от националното правораздаване, за европейското административно правосъдие е нормално съдилищата да преценяват съразмерността на актовете на администрацията и дали същите не засягат в прекомерна степен правата на гражданите.

Интересен момент е дали административните съдилища в страната признават пълна дискреция на администрацията в издаването на подзаконовни административни актове (ограничена само от законите, в чието изпълнение се издават), или са готови да ограничат тази власт на администрацията. Дори и в Съда на Европейските общности се прилага по-нисък стандарт при тази преценка и няма единна практика в това отношение.

Отговорът на този въпрос на национално ниво е даден с Решение №295/2004 г. по адм. дело №7738 от 2003 г. на ВАС, което е прецедент за времето си. В него ВАС съпостави увеличението на държавните такси по Тарифа №1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието, с реалното увеличение на доходите и констатира, че таксите са повишени от 2 до 30 пъти, а реалното увеличение на доходите е под 30%, следователно, то (увеличението) не съответства на социално-икономическите условия, на равнището на доходите и на инфлационните процеси в страната“. Без да споменава думите „съразмерност“ или „пропорционалност“, ВАС приложи тъкмо принципа на съразмерност повече от две години преди той да бъде официално прогласен

с чл. 6 от АПК. Без да се позовава на правото на Европейската общност (предстояха още близо три години преди България да стане член на ЕО), съдът намери нарушението на този принцип за накърняващо конституционно гарантираното право на защита по чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Намирането на баланса между частния и обществения интерес и съответно преценката за съразмерност, респективно целесъобразност, на наложената административна принуда не е лека задача за административните съдилища, осъществяващи контрол за законосъобразност върху актовете на администрацията. За да може да бъде извършена съответната преценка за пропорционалност във всеки един отделен случай, следва да са налице критерии, по които съдът да извършва тази преценка. Интересен пример в това отношение е Решение №12882/2008 г. на ВАС по адм. дело № 5047/2008 г. В него ВАС изрично изисква първоинстанционният съд да посочи конкретните граници, в които действа актът – кои права, свободи и законни интереси на жалбоподателя са засегнати от обжалвания акт от една страна, а от друга – каква е преследваната от закона цел, с която актът се издава. ВАС изрично постановява, че без посочване на тези граници, в които следва да се направи съдебната проверка за правилно прилагане на принципа на съразмерността, съдебното решение би било необосновано. Такъв извод е с общотеоретично значение и може да се използва като насока в практиката на съдилищата, когато анализират възможно нарушение на чл. 6 от АПК.

Съответствието с целта на закона е определяно от някои автори още като целенасоченост по закон. Целенасочеността като изискване на закона е елемент от правното съдържание на акта, а целесъобразността – израз на правилното виждане и постигане на тази цел от страна на служебното лице, което го издава. Целесъобразността се вмества в целенасочеността и винаги се явява определена степен за нейното постигане.³⁰ В административноправната теория се застъпва становището,

³⁰ Дерменджиев И., Хрусанов Д., Костов, Д., Административно право на Република България обща част пето преработено и допълнено издание, Сиби 2012, с.180

че „съответствието с целта на закона“ трябва да отразява и принципа на съразмерност (съизмеримост, съответствие), който е един от основните принципи в административния процес.³¹ Становището намира проявление и в редица съдебни решения, съгласно които, ако някои от критериите на чл. 6 от АПК са нарушени, актът следва да бъде преценен като несъответен на целта на закона.³² Някои съдебни състави стигат до извода, че отклонението от правилото за съразмерност води до превратно упражняване на власт, а нарушаването на изискванията за упражняване на оперативна самостоятелност прави акта несъответен на целта на закона, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 5 от АПК.³³ Изискването за съразмерност важи в още по-голяма степен при упражняването на дискреционната компетентност на административния орган. Доколкото обжалваният административен акт е незаконосъобразен, не подлежи на съдебен контрол неговата целесъобразност според критериите на чл. 6 от АПК. За да е целесъобразен административният акт, той трябва да отговаря на изискванията за законосъобразност. В този смисъл незаконосъобразното разрешение, макар и целесъобразно, подлежи на отмяна.³⁴

Фактът обаче, че един административен акт е нецелесъобразен, не означава, че той не съответства на целта на закона. Съответствието с целта на закона е изискване за законосъобразност, а изискването за целесъобразност е изискване за правилно, обществено полезно, в рамките на закона, за постигане на законоустановената цел, упражняване на оперативна самостоятелност.³⁵

Добра основа за упражняването на контрол върху дискреционните правомощия на

администрацията постави АПК, като въведе в чл. 6 принципа на съразмерност. Това всъщност е доразвитие на принципа за по-благоприятната рамка и е израз на новата роля на администрацията, чието основно предназначение е да осъществява държавното управление, но заедно с това да съблюдава интересите на отделния гражданин. Принципът на съразмерност цели да постигне баланс в интересите на обществото като цяло и интересите на отделната личност. Правата на отделната личност следва да се засягат минимално, по изключение и то в степен, която е най-необходима за постигане целта на издавания административен акт. В това отношение принципът на съразмерност прави АПК един от най-модерните в Европа. Принципът на съразмерност регулира основните рамки и насоки при упражняването на оперативната самостоятелност. При упражняването на контрол и прилагайки изискването на чл. 6 от АПК, горестоящият орган проверява доколко административният орган е избрал най-икономичната и благоприятна възможност.³⁶ Въпреки добрата основа на чл. 6 от АПК, сега действащата уредба не е достатъчна, за да се осъществи адекватен контрол за целесъобразност по административен ред. Не са уредени механизмите, компетенциите на по-горестоящия административен орган, критериите за преценка дали е постановен най-целесъобразният административен акт. Сегашната правна уредба на контрола върху оперативната самостоятелност не регулира този процес с оглед изискванията за съвременна и модерна администрация. Законодателно следва да се изработят по-точни, по-ясни и по-конкретни критерии за преценка на целесъобразността. Правилата на чл. 6 от АПК поставят добра

³¹ Чифчиева, М. Принудителни административни мерки, Сиби 2022, с.248

³² Решение №2656 от 28.02.2018г. по адм.д. №12789/2017г. на ВАС, I о.

³³ Решение №15611 от 19.12.2017г. по адм.д. №9448/2017г. на ВАС, VIII о., Решение №313 от 10.01.2013г. по адм. д. №11246/2011г. на ВАС, V о.

³⁴ Решение от 23.04.2008г. на АССГ по адм. д. №6181/2007г., потвърдено с Решение №1538 от 04.02.2009г. на ВАС по адм. д. №9024/2008г., V отд.

³⁵ Лазаров, К. Административно право. С.: Феня, 2004, с.135; в тази връзка вж. и Тълкувателно решение №2 от 23.03.2015г., по тълк. д. №1/2014г. на ОСС от I и II колегия на ВАС, Решение №6511 от 02.06.2020г. по адм.д. №3468/2020г. на ВАС, VIII о.; „Съответствието на административния акт с целта на закона не може да се смества с целесъобразността на последния“.

³⁶ Марев, М., Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016, с.62

основа за регулиране на контрола по целесъобразност, но сами по себе си не са достатъчни. Контролът върху целесъобразността, осъществяван от по-горестоящия административен орган е въпрос, който следва да бъде по-детайлно разработен. Общите критерии за преценка на целесъобразността, следва да се уредят в АПК, а тяхното доразвитие и конкретизация следва да се извърши от специалните закони.³⁷

Принципът на съразмерността, регламентиран в чл. 6 от АПК, е общ за целия административен процес. Приложение намира в производството по издаване на административните актове (индивидуалните, общите и нормативните), производството по оспорване то им по административен и по съдебен ред, както и в това по изпълнението им.

В изпълнителното производство по реда на АПК принципът на съразмерност е изрично уреден в чл. 272 от АПК, наименуван „Съразмерност при изпълнението“. Цитираната разпоредба вмениява задължение у органа на изпълнението да осъществи изпълнението по начин и със средства, които с оглед особеностите на конкретния случай ще осигурят най-ефективно изпълнението на задължението и същевременно с това ще са и най-благоприятни за гражданите или организациите, спрямо които или в полза на които се осъществява изпълнението.

Изпълнителният процес по АПК слага ясна отграничителна линия между нецелесъобразност, несъответствие с целта на закона по чл. 146, ал. 5 от АПК и принципа на съразмерност. Законодателят е създал правомощие на органа по изпълнението да действа в условията на оперативна самостоятелност (дискреционна власт), определяйки начина и средствата по изпълнението, но му е вменил задължение при осъществяване на същото засилено да прилага принципа на съразмерност и да не допуска прекомерно засягане на правата на гражданите.

В изпълнителния процес по АПК органът по изпълнението, който най-често е административен орган, действа само и единствено при обвързана компетентност по аргумент от чл. 273 от АПК, който гласи, че органът по

изпълнението е длъжен да осъществи изпълнението в срока, посочен в изпълнителното основание.

Органът по изпълнението е лишен от оперативна самостоятелност, длъжен да е действа при наличието на изпълнително основание и пределите на императивната му власт са ограничени от посочените в изпълнителното основание срок и начин.

В случая поради липсата на дискреция у органа по изпълнение, не може да се говори за целесъобразност на изпълнителните му действия, бездействия и издаваните от него актове.

Съгласно чл. 294 от АПК, на обжалване подлежат постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението, а съгласно чл. 297, ал. 1 от АПК жалбата се разглежда по реда на глава тринадесета, наименувана „обжалване на определенията и разпореденията“.

Не става ясно кои са критериите, по които съдът осъществява контрол върху постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението и дали това са основанията за оспорване на административните актове по чл. 146 от АПК т. 5 от които е несъответствие с целта на закона. Контрол за целесъобразност на постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението не може да се осъществи поради две причини. Първата е свързана с обстоятелството, че за целесъобразност може да се говори единствено, когато у органа е налице дискреционна власт, а такава в изпълнителното производство по АПК липсва. Втората причина се изразява в липсата на процесуална възможност за оспорване на постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението по административен ред, а целесъобразността може да бъде проверявана единствено по административен, но не и по съдебен ред.

Чл. 236 от АПК предвижда субсидиарно прилагане на правилата за касационното производство в производството по глава тринадесета. В касационното производство съдът проверява дали са налице касационни основания за отмяна на решението от изрично изброените в чл. 209 от АПК, а именно нищожност,

³⁷ Марев, М., Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016, с.64

недопустимост или неправилност поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила или необоснованост.

Иначе казано, при осъществяване на съдебен контрол върху постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението съдът проверява тяхната правилност въз основа на касационните основания, изброени в чл. 209 от АПК, а не въз основа на критериите за законосъобразност на административните актове, посочени в чл. 146 от АПК.

От горното обстоятелство следва изводът, че в изпълнителното производство по АПК, освен института на целесъобразността, така и критерият за незаконосъобразност на административните актове по чл. 145, т. 5 от АПК, изразяващ се в несъответствие на същите с целта на закона, не намира приложение. Общият принцип на съразмерност от друга страна обаче, е неразделна част от изпълнителния процес по АПК и законодателят със създаването на разпоредбата на чл. 272 от АПК наименувана „съразмерност при изпълнението“ подчертава особената важност и широкото разпространение на принципа във всяка една фаза на административния процес, дори и изпълнителната.

С чл. 20 от АПК за пръв път в нашето административно право бе уреден класическият за американското и континенталното европейското право институт на споразумението, който е част от института на административния договор.³⁸ С него се създаде възможността за доброволно решаване на споровете между гражданите и организациите от една страна и административните органи от друга. Споразумението е с двоен характер – носи белезите на

договор, доколкото е доброволно съглашение, и на административен акт, тъй като с него се създават права и задължения за гражданите и организациите. Поради това и законодателят е предвидил, че споразумението трябва да отговаря едновременно на изискванията за законосъобразност на административните актове по АПК, както и на разпоредбите за действителност на договорите по Закона за задълженията и договорите.

Следва ли при този хибриден правен институт да намира приложение принципа за съразмерност, регламентиран в чл. 6 от АПК, и може ли да се говори за целесъобразност на споразумението?

Съгласно § 1, т. 3 от ПЗР на АПК: „Нецелесъобразен“ е административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност. Споразумението носи белезите на административен акт, поради което се поставя въпросът дали то би могло да бъде нецелесъобразно. Правна причина за въвеждането на института на споразумението е същността му на своеобразно договорено връщане към безформията на административното производство, игнориране на процедурата, или на обезсилване на вече издадения административен акт при договорено възникване на публични субективни права. Процедурата в т.нар. безспорно административно производство, като своеобразна автоматична гаранция за вземането на законосъобразно и целесъобразно решение от open-minded администрация, остава в теорията.

Споразумението е приложимо, както в случаите, при които органът действа в условията на обвързана администрация, така и в случаите, в които същият разполага с дискре-

³⁸ Българската доктрина също е обърнала значително внимание на въпросите на административния (публичноправния) договор. Вж. Стайнов, П. Теорията на административния договор и социалистическото право. – ГСУЮФ, т. LVI, 1965, passim; Георгиев, Ем. Административният договор. – Пазар и право, 1997, № 9; Къндева, Ем. Държавни договаряния и държавни поръчки в контекста на правото на Европейската общност. – В: сб. Сближаване на българското законодателство с правото на Европейската общност. Т. I (1998); Русчев, Ив. Административният договор. – Пазар и право, 1999, № 12; от същия автор. Административният и частноправният договор. – Пазар и право, 2000, № 1; Хрусанов, Д. Административноправният договор в правото на Република Германия. – Съвременно право, 2002, №. Договорът в административното право. – Административно правосъдие, 2005, № 2; Сивков, Цв. Споразумението по чл. 20 от АПК. С.: Сиела, 2006, passim; от същия автор. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. С.: Сиела, 2012, passim; Ванев, П. Административни договори. – Общество и право, 2007, №6; Бучкова, П. Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С.: Феня, 2012, passim; Христова,

ционна преценка относно това дали да издаде административен акт или с какво съдържание да бъде този акт.³⁹

В първия случай споразумението на практика ликвидира спора между страните в административното производство относно това дали са фактите, с които законът свързва пораждането на задължението на органа да издаде административен акт с точно определено съдържание, поради което е напълно допустимо.⁴⁰ Във втория случай, органът сключва споразумение със страните в производството, като може да избере които и да е от възможните начини за упражняване на правомощието си, в рамките на поверената му от закона дискреционна преценка.

Според проф. д-р Цветан Сивков, споразумението по АПК е пример за приложение на реалната съразмерност – то е механизъм, за да не се засягат права в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която се издава. Чрез него гражданинът или организацията, които винаги са в подчинена позиция, могат да преценят сами, освен общия законов принцип, кои мерки и действия са по-благоприятни за тях и върху тях да се постигне съгласие и доближаване на волите, което е характерно за споразумението. В същото време споразумението дава още една възможност – законът определя рамката, а съгласуването на воли може да конкретизира приложението на по-благоприятната норма или конкретна мярка или действие. По-нататъшната конкретизация показва задължението на органа да избере такава възможност, при която действията се осъществяват най-икономично и най-благоприятно за държавата. Това означава, че тук трябва да се търси и поддържа балансът между по-благоприятното и по-приемливото за държавата и обществото, от една страна, и гражданите, от друга.⁴¹

Според д-р Васил Петров, ограничението по чл. 6, ал. 4 от АПК, което задължава органа при спазване на принципа на съразмерност да избере този начин на упражняване

на дискреционната си преценка, който е осъществим най-икономично и е най-благоприятен за държавата и обществото, не се прилага към споразумението. Споразумението е доброволен начин за приключване на производството, свързан и с „умиротворяване“ на спор между страни с насрещни интереси. То по презумпция е най-благоприятно за държавата и обществото.

Лично според мен принципът за съразмерност е общ принцип в административния процес, чието приложение не е изключено при института на споразумението.

Въпреки че нецелесъобразността, като основание за отмяна на административните актове по административен ред, не намира почти никакво реално приложение в практиката, смятам, че на същата следва да се обърне внимание и да се извърши по-задълбочено изследване на нейната правна същност, с надеждата, че *de lege ferenda* ще бъдат предприети законови мерки, които да предадат на този правен институт необходимата значимост и съществуването му да не бъде само на хартия. В случай, че започне да се упражнява един по-ефективен контрол както за законосъобразност, така и за целесъобразност върху актовете на администрацията от самата администрация, то това ще доведе до повишаване на доверието на гражданите към изпълнителната власт и най-вече до по-малко на брой съдебни дела, а оттам и до значително по-малко съдебни разноски, които държавата ще заплаща на гражданите заради незаконосъобразните актове на администрацията.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. 4 прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2001. //

Дерменджиев И., Хрусанов Д., Костов, Д. Административно право на Република България обща част пето преработено и допълнено издание, С.: Сиби 2012.

³⁹ Петров, В. Споразумението по чл.20 от Административнопроцесуалния кодекс. - Адвокатски преглед, 2012, № 2

⁴⁰ Обратното становище се поддържа у Тодоров, Ив. – В: Лазаров, К., Ив. Тодоров. Цит.сч., с. 82, според който споразумение е допустимо само в хипотезата на дискреционна преценка на органа. В този смисъл е и определение № 1954 от 12.02.2009 г. по адм.д. № 11722/2008 г., II о., ВАС.

⁴¹ Сивков, Ц., Споразумението и принципите в АПК, Списание *De jure* 2012, том 3, брой 1, с.8

- Дерменджиев, Ив.** Административен процес на НРБ. С.: НИ, 1981.
- Дерменджиев, Ив.** Административно право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2005.
- Димитров, Д.** Основи на публичното право, С.: Сиела, 2003
- Зиновиева, Д.** Дискусионни тези в административното право и процес. С.2008
- Къндева, Е.** Административно правосъдие. С.:Сиела, 2006
- Костов, Д.** За основните начала (принципите) на административния процес. Ц Списание De jure, 2011, том 2, № 1
- Лазаров К.** Актуални трудове. С.: Сиела, 2017. //
- Лазаров К.** Основни принципи на административния процес. – Административно правосъдие, 2007.
- Михайлова М.** Цел и целесъобразност, С.: Наука и изкуство, 1983.
- Марев, М.** Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове, С.: Сиела, 2016 //
- Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г.Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006. //
- Пехливанов, К.** Принципът на съразмерността в европейското административно право, Адвокатски преглед, № 6-7, 2009. //
- Петров, В.** Споразумението по чл. 20 от Административнопроцесуалния кодекс. – Адвокатски преглед, 2012, № 2. //
- Сивков, Ц.** Споразумението и принципите в АПК. – De jure 2012, т. 3, № 1.
- Стайнов, П.** Административно правосъдие. С.: Печ. Стопанско развитие, 1936.
- Славова, М., Петров, В.** Оспорване на административните актове по административен ред. – Съвременно право, 5/2010
- Стайнов П.** Оперативна самостоятелност.
- Стойност, П.** Административните актове в правната система на НРБ, С., 1952.
- Хрусанов Д., Костов, Д.** Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание, Сиби, 2011.
- Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. С.: Сиела, 2007
- Чифчиева, М.** Принудителни административни мерки, С.:Сиби 2022
- Tridimas, T.** Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny– In: Ellis (ed). The principle of Proportionality in the Laws of Europe. Oxford: Hart Publishing 1999.