

ПРИНЦИПЪТ НА СЪРАЗМЕРНОСТ И
ОПЕРАТИВНАТА САМОСТОЯТЕЛНОСТ

Ирина Димитрова

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND
OPERATIONAL AUTONOMY

Irina Dimitrova

Abstract: This article aims to highlight the importance of the principle of proportionality as a basic principle in the administrative process. Through its prism, it examines the issues related to the acts of administrative bodies issued under conditions of operational autonomy, as well as under bound competence. It focuses on the administrative control and judicial supervision of these acts, analyzing their limits and legal consequences.

Keywords: legal principle, principle of proportionality, administrative authority, operational autonomy, bound competence, administrative control, judicial supervision, administrative process

В българската административноправна доктрина е изразено становището, че правните принципи се определят като ръководни идеи, въплътени в определени комплекси от правни норми. Те могат да бъдат прогласени изрично или да бъдат изразени чрез съдържанието на обусловените от тях норми. Приема се, че правилното им идентифициране е от огромна важност, за да може да се разкрие обликът на дадена правна система за целите на историческия или сравнителноправния анализ. От гледна точка на практиката правните принципи се схващат като основа за тълкуване и за попълване на празнини в уредбата по пътя на аналогия на правото.¹

Това гледище изтъква важността на правните принципи и техните цели. Въпреки че в правната действителност значимостта

им често бива подценявана, теорията ги окъчествява като „ориентир, особено в сложни от юридическа гледна точка ситуации“². Настоящата статия разглежда през призмата на принципа на съразмерност в административния процес въпросите, свързани с актовете на административните органи, издадени в условията на оперативна самостоятелност. За да бъде изложението изчерпателно, необходимо е да се разгледат и актовете на административните органи, издадени при обвързана компетентност, тъй като тя е неразривно свързана с оперативната самостоятелност. Чрез анализа на границите и правните последици на административния контрол и съдебния надзор върху тези актове в заключение ще се обоснове извод, че „реалната субстанция на правните

¹ Лазаров, К., Тодоров, Ив. Административен процес. С: Сиела, 2022, с. 54.

² Панайотова, Ем. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018, с. 71.

принципи е по-богата от често представяната в нашата юридическа литература.“³

Принципът на съразмерност заема централно място в административния процес, като е нормативно прогласен в разпоредбата на чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс⁴ (АПК). Анализът на правната му същност е от огромно значение не само за да бъде направен теоретичен принос, но и защото от приложението на принципа в практиката се проявяват редица въпроси, на които не е намерен еднозначен отговор.

В ал. 1 на тази норма е въведено задължението на административните органи да „упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо“. В ал. 2 е посочено, че „административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава“. Според разпоредбата на ал. 3 на законния текст, „когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона“, докато ал. 4 постановява, че „от две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен при спазване на ал. 1, 2 и 3 да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото“. Ал. 5 на разпоредбата вменява задължението на административните органи „да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел“.

В юридическата литература сърцевината на съдържанието на принципа на съразмерност е представена като „изискване за съответствие между поставените цели, от една страна, и ефективното разпределение на

ресурсите, включително компетентността, от друга страна, като условие за регулиране на определени обществени отношения“.⁵ Тази формулировка е недостатъчна, за да бъде изведена в пълнота неговата същина. Неслучайно в теорията принципът на съразмерност е окачествен като „мощен принцип, който гарантира, че административните органи не накърняват без нужда правата на гражданите.“⁶

Принципът на съразмерност е сред тези принципи, които са характерни за всички производства, уредени в АПК. Въпреки че някои автори приемат, че приложението му е свързано предимно с последната фаза на административния процес, а именно – изпълнението на административни актове⁷, по-скоро следва да се приеме, че той се прилага на първо място в производството по издаване на административни актове. Това разрешение следва и от самия израз на разпоредбата, тъй като в нея са посочени изисквания и правила, които органът трябва да съблюдава преди или по време на издаването на административния акт, а не при неговото изпълнение. Принципът на съразмерност е приложим и при обжалването на административните актове, когато по-горестоящият административен орган, респективно съдът, при определени условия могат да отменят атакувания административен акт и да решат въпроса по същество.⁸ В производството по изпълнение на административни актове и съдебни решения по административни дела принципът на съразмерност при изпълнението е изрично прогласен в разпоредбата на чл. 272 АПК. Настоящата статия няма да се фокусира върху приложението на тази норма, но това е още един аргумент в подкрепа на тезата, че разпоредбата на чл. 6 АПК е приложена най-вече в производството по издаване на административни актове, както и при тяхното

³ Стоилов, Я. Форми на правните принципи. - Съвременно право, 2017, № 2, с. 10.

⁴ Обн. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 102 от 8 декември 2023 г.

⁵ Дюлгеров, А., Еленков, А., Ангелов, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: ИК „Труд и право“, 2013, с. 59

⁶ Къндева, Ем. Оперативна самостоятелност и съдебен контрол. Административно правосъдие, 2006, № 1, с. 19 и сл.

⁷ Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс? Административно правосъдие, 2008, № 2, с. 10.

⁸ Лазаров, К., Тодоров, Ив. Цит. съч., с. 55.

оспорване по административен или по съдебен ред при посоченото ограничение.

Принципът на съразмерност е поместен в глава втора „Основни принципи“ на АПК. Според някои автори той е прогласен за принцип, и то основен такъв, но всъщност представлява правна норма, опитваща се да формулира изискванията за целесъобразност на всеки административен акт.⁹ Тъй като не са изолирани твърденията, че принципите нямат пряко регулативно действие, тук е мястото да се сподели и подкрепи едно гледище, а именно че за правните принципи важи казаното за разпоредбите на Конституцията на Република България (КРБ) – те имат непосредствено действие. В решаването на „преобладаващия брой случаи правото си служи с правила, но в други случаи се комбинират принципи и правила, а макар и по-рядко се налага да се използват само принципи.“¹⁰

Принципът на съразмерност е сред тези ръководни начала, които могат да намерят самостоятелно приложение. Чрез разглеждането на правните последици от несъразмерното упражняване на правомощията от страна на административните органи, когато действат в условията на обвързана компетентност и съответно при оперативна самостоятелност, ще стане ясно, че в редица случаи той се явява единственото основание за отмяна на оспорения административен акт.

В ал. 4 на чл. 6 АПК е посочено, че тя се прилага, когато органът разполага с две или повече законосъобразни възможности за действие, т.е. става въпрос за действие на административния орган в условията на оперативна самостоятелност, тъй като оперативната самостоятелност се схваща като „възможност да се избира измежду няколко (най-малко две) решения, всяко от които е в еднаква

степен законосъобразно, но в различна целесъобразно“.¹¹ Това следва от разбирането, че законосъобразността не може да се степенува, тъй като един административен акт или е законосъобразен, или е незаконосъобразен. Поради самата си същност целесъобразността може да бъде степенувана, тъй като решението на административния орган може да е повече или по-малко „навременно, полезно, политически и обществено уместно, икономически ефективно, социално оправдано, а може и да е вредно.“¹²

От формулировката на тази алинея в съдебната практика¹³, а и в правната доктрина, се създават известни колебания по отношение на въпроса дали принципът на съразмерност е приложим и тогава, когато органът действа в условията на обвързана компетентност. Някои автори приемат, че разпоредбата на чл. 6 АПК трябва да бъде отнесена „главно за случаите, когато административен орган действа при оперативна самостоятелност“, тъй като текстът формулира проявни форми на целесъобразността.¹⁴

Все пак следва да се подкрепи разбирането, че изискването за съразмерност на издадения административен акт важи в еднаква степен и когато органът действа при условията на обвързана компетентност, и тогава, когато той разполага с оперативна самостоятелност.¹⁵ Тъй като принципът на съразмерност се явява основен критерий за начина, по който се преследва целта на закона в производството по издаване на административни актове, в по-старата доктрина несъответствието с целта на закона, квалифицирано като превратно упражняване на власт, се е смятало за възможно единствено при наличието на оперативна самостоятелност на органа. По-новата теория акцентира върху универсалния характер на

⁹ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 17.

¹⁰ Стоилов, Я. Цит. съч., с. 12.

¹¹ Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. София: Фенея, 2000, с. 29.

¹² Пак там, с. 30.

¹³ Така Реш. № 6127 от 10.05.2018 г. по адм. д. № 13415/2017 г. на VII отд., ВАС; Реш. № 9536 от 11.07.2018 г. по адм. д. № 8236/2017 г. на VII отд., ВАС; Реш. № 7798 от 11.06.2018 г. по адм. д. № 14498/2017 г. на VII отд., ВАС; Реш. № 7797 от 11.06.2018 г. по адм. д. № 150/2018 г. на VII отд., ВАС и др.

¹⁴ Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 11.

¹⁵ Лазаров, К., Тодоров, Ив. Цит. съч., с. 59.

изискването за съобразяване на всеки акт или действие на административния орган с поставената от законодателя цел.¹⁶

Ярък пример в подкрепа на тезата, че изискването за съразмерност на административния акт важи и тогава, когато органът действа в условията на обвързана компетентност, е нормата на чл. 166, ал. 4 АПК, според която „допуснатото предварително изпълнение на административен акт по силата на отделен закон, когато не се предвижда изрична забрана за съдебен контрол, може по искане на оспорващия да бъде спряно от съда“. Всъщност когато предварителното изпълнение е допуснато по силата на закона, а не по преценка на административния орган, това означава, че той действа в условията на обвързана компетентност. При наличието на предвидените в хипотезиса на правната норма факти, органът е длъжен да вземе това решение, което нормата предвижда като единствено законосъобразно, а именно – да допусне предвиденото в нея предварително изпълнение.

Тази изрична разпоредба е приета след дадените в тълкувателната практика на Върховния административен съд (ВАС) разяснения, които затвърждават доводите в подкрепа на позицията, че принципът на съразмерност е приложим и при издаването на администра-

тивни актове в условията на обвързана компетентност.¹⁷

Допълнителен аргумент в тази насока е и разпоредбата на чл. 6, ал. 1 АПК. Не може да се приеме, че когато органът действа в условията на обвързана компетентност, той не е длъжен да упражнява правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Действително тази алинея не е пълно проявление на принципа на съразмерност, а по-скоро посочва елементи на съразмерността¹⁸, но *de lege lata* тя е част от него.

Несъмнено издаденият в условията на обвързана компетентност административен акт подлежи на контрол за законосъобразност от по-горестоящия орган, както и на надзор за законосъобразност от съда, които се състоят в проверка дали органът е действал съобразно конкретното предписание на правната норма.

При обвързаната компетентност органът няма право на избор какво решение да вземе, кога да го вземе и по какъв начин да го изрази. Той е длъжен да вземе онова решение, което конкретната правна норма стриктно предвижда като единствено законосъобразно.¹⁹ От това определение е видно, че поставените към органа изисквания са именно такива за материална законосъобразност на административния акт. Следователно издаденият при условията на обвързана компетентност несъразмерен ад-

¹⁶ Дюлгеров, А., Еленков, А., Ангелов, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю. Цит. съч., с. 61.

¹⁷ Тълкувателно решение № 5/08.09.2009 г. по тълк. дело № 1/2009 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС. Според мотивите му, когато предварителното изпълнение на административен акт е допуснато по силата на отделен закон, то „подлежи на обжалване пред съда и в случаите, когато в закона не е предвидена изрична възможност съдът да постанови различно от предварителното изпълнение.“ Един от основните аргументи за възприемането на това разрешение ВАС намира именно в принципа на съразмерност, като посочва, че „ако от това предварително изпълнение за всеки конкретен случай могат да настъпят сериозни вреди, в общия смисъл на чл. 120 от Конституцията на РБ, съдът може да упражни контрол и да разгледа жалбата срещу предварителното изпълнение. Противното разбиране би противоречало на смисъла на възприетия общ принцип на правото на Европейската общност, прогласен в чл. 6 от АПК – принцип на съразмерността“. Следва да бъде подкрепено и заключението на ВАС, според което „допуснатото предварително изпълнение от закона не съдържа законова презумпция за непогрешимост, за избягване на несъразмерност с конкретната ситуация и несъизмеримост на вредите с целите на издадения административен акт.“ По аналогия този извод следва да бъде отнесен и към всички други случаи на административни актове, издадени в условията на обвързана компетентност.

¹⁸ Сивков, Цв. За принципа на пропорционалността /съразмерността/ в административното право. - De Jure, 2024, № 1, с. 12. Авторът посочва, че при определени условия тези елементи могат да се разглеждат и като самостоятелни принципи. Подобни разсъждения изразява и по отношение на нормата на чл. 6, ал. 4 АПК.

¹⁹ Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2010, с. 32.

министративен акт ще бъде незаконосъобразен поради противоречие с материалноправни разпоредби, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 4 АПК.

Що се касае до несъразмерните административни актове, издадени в условията на оперативна самостоятелност, те подлежат на контрол както за законосъобразност, така и за целесъобразност, от страна на по-горестоящия административен орган.

Проблеми в практиката и разногласия в теорията възникват по отношение на съдебния надзор, който се осъществява само за законосъобразност, но за целесъобразност е изключен от закона. Като категорично правило, представляващо основа за съществуването на административното правосъдие, се възприема, че оперативната самостоятелност не подлежи на съдебна преценка.²⁰ Разпоредбата на чл. 169 АПК постановява, че „при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове“.

От тази гледна точка най-всеобхватен е вътрешноведомственият контрол – той е за законосъобразност и за целесъобразност, бърз, опростен, може да се упражни и по инициатива на контролния орган, може да обхване не само актовете, но и материално-техническите действия на долустоящия орган. Контролът върху актовете може да се съчетае и със служебно въздействие върху служителите.²¹ От друга страна, съдът действа само при сезиране. Процесуалните правила, които той следва в правораздавателната си дейност, са недостатъчни, когато трябва да се издири дали взетото решение е най-целесъобразно. Това показва защо е неуместен съдебен надзор върху само-

то упражняване на оперативната самостоятелност (т.е. върху направения от административния орган избор) и защо той може да достигне най-много до външните граници и рамки на оперативната самостоятелност.²² Допълнителен аргумент в тази насока е и евентуалното нарушаване на принципа за разделението на властите – чрез съдебния надзор върху целесъобразността съдебната власт навлиза в правомощията на изпълнителната власт и до някаква степен отнема правото ѝ на преценка как да действа и какво решение да вземе.

По принцип разбирането за целесъобразността изхожда от идеята, че тя дава възможност на административния орган да се ръководи не само от правните предписания, но и да може да съобразява всеки отделен случай с конкретни обстоятелства (например със своя стопански и политически усет, с постиженията на науката и техниката).²³ Ето защо, за разлика от законосъобразността, целесъобразността не подлежи на съобразяване с конкретни законово изведени критерии, а такива могат да бъдат предложени единствено от практиката.²⁴ По този начин се осигурява по-голяма гаранция за достигане до най-целесъобразното решение. От друга страна обаче правото на свободна преценка „намалява сигурността, предсказуемостта, предвидимостта в действията на административния орган и отваря врата за своеволие, непочтеност, субективизъм по отношение на отделния гражданин.“²⁵

Въпреки изричната забрана на чл. 169 АПК за съдебен надзор върху същността на оперативната самостоятелност, от прегледа на съдебната практика²⁶ като че ли изглежда, че при прилагането на разпоредбата на чл. 6 АПК съдът всъщност навлиза и във вътрешните граници на оперативната самостоятелност и сякаш упражнява надзор за целесъ-

²⁰ Миткова, Ем. Касационното производство пред ВАС и принципите на административния процес. – De Jure, 2015, № 1, с. 17.

²¹ Лазаров, К. Цит. съч., с. 53.

²² Пак там, с. 57 и сл.

²³ Пак там, с. 57.

²⁴ Славова, М. Принципи на административното право. София: Сиби, 2002, с. 63.

²⁵ Къндева, Ем. Цит. съч., с. 10.

²⁶ Реш. № 12183 от 29.11.2021 г. по адм. д. № 3742/2020 г. на II отд., ВАС; Реш. № 12021 от 24.11.2021 г. по адм. д. № 2701/2021 г. на II отд., ВАС; Реш. № 14196 от 17.11.2020 г. по адм. д. № 4199/2020 г. на VIII отд., ВАС.

бразност върху несъразмерните административни актове.

За да се извлече съждение дали това е така, следва да бъде посочено схващането на Конституционния съд (КС), според което „целта на закона е отправна точка и за преценката спазен ли е принципът за съразмерност по чл. 6 АПК, който е неразривно свързан с преследваната цел.“²⁷ Това гледище намира подкрепа и в теорията, според която “съразмерността и оперативната самостоятелност са във връзка и тази връзка минава през целта на закона.“²⁸

ВАС неведнъж е имал повод да изтъкне, че „административен акт, издаден при условията на оперативна самостоятелност винаги подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, освен когато този контрол е изрично изключен със закон“.²⁹

От изложеното до тук следва, че издаденият в условията на оперативна самостоятелност несъразмерен административен акт се явява незаконосъобразен поради несъответствие с целта на закона, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 5 АПК. Това обаче неминуемо налага проверка на упражнената оперативна самостоятелност в нейната същност.

ВАС не твърди, че проверява целесъобразността на акта, а извършва надзор само и единствено за законосъобразност. Затова и решенията му са допустими, тъй като при тяхното постановяване не се излиза от правомо-

цията, предоставени на съда от разпоредбата на чл. 145 АПК.³⁰ Въпреки това обаче съдът на практика изследва всички възможни варианти за действие на административния орган и преценява дали изборият е най-подходящ спрямо конкретните обстоятелства. По своята същност това представлява проверка на целесъобразността на административния акт, както и на оперативната самостоятелност в нейните вътрешни граници и рамки.

С подобни на посочените по-горе мотиви някои отделения на ВАС отменят издадения несъразмерен административен акт на друго основание – поради противоречие с материалноправни разпоредби, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 4 АПК³¹. С оглед даденото от КС разяснение следва да бъде поощрено първото схващане, тъй като то е съобразено с решението на конституционната юрисдикция, а също и с преобладаващото в теорията разбиране. Независимо от това, трябва да се подкрепи и тезата, че е без особена практическа отлика дали нарушението ще бъде отнесено като такова на материалния закон или като такова на целта на закона, защото винаги, когато решението не е най-правилното, то ще бъде недействително и ще подлежи на отмяна.³²

За пълнота на изложението е необходимо да се посочи и че неизлагането на мотиви в административния акт защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения също води до незаконосъобразност

²⁷ Реш. № 13 от 13.10.2012 г. по к. д. № 6/2012 г. на КС.

²⁸ Сивков, Цв. Цит. съч., с. 14.

²⁹ Решение № 4128 от 29.03.2010 г. по адм. дело № 1255/2010 г. на петчленен състав – II кол., ВАС. Съдът правилно и обосновано приема, че „предоставената от закона възможност за преценка трябва винаги да бъде използвана в рамките на закона и в изпълнение на неговата цел. Отклонението от това правило води до превратно упражняване на власт, а нарушаването на изискванията за упражняване на оперативната самостоятелност прави акта несъответен на целта на закона, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 5 АПК. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 169 от АПК ... С това законодателно решение самият избор на административния орган е правно регулиран от чл. 4, ал. 2 и чл. 6 от АПК. Затова съдът, ако установи, че органът е разполагал с оперативна самостоятелност, трябва да провери спазването и на тази регулация.“

Вж. също Решение № 9835 от 03.11.2022 г. по адм. дело № 5191/2022 г. на V отд., ВАС; Решение № 16294 от 18.12.2012 г. по адм. дело № 1821/2012 г. на V отд., ВАС

³⁰ Милчева, К. Съдебният надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията. В: Сборник доклади 100 години Върховен административен съд. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 203 и сл.

³¹ Така Реш. № 9276 от 03.07.2014 г. по адм. д. № 8484/2013 г. на II отд., ВАС; Реш. № 14196 от 17.11.2020 г. по адм. д. № 4199/2020 г. на VIII отд., ВАС.

³² Милчева, К. Цит. съч., с. 203

на акта, но поради съществено нарушение на административнопроизводствените правила, което представлява отменително основание по чл. 146, т. 3 АПК. Това разрешение е подтикнато от по-старата тълкувателна практика на ВАС (постановена по отменените Закон за Върховния административен съд и Закон за административното производство, но запазила своето действие).³³

Тази практика заслужава адмириции, тъй като тя подтиква административните органи, под страх от отмяна на акта, да мотивират подробно издадените в условията на оперативна самостоятелност актове, дори и когато са сигурни, че са взели най-целесъобразното решение. По този начин се дава още една гаранция, че адресатът на административния акт ще разбере по-ясно основанията за издаването му, както и причината за конкретния избор на органа. Това от своя страна пък намалява вероятността да се стигне до оспорване на акта, което безспорно е в интерес и на самия административен орган.

Теорията също дава положителна оценка на съдебната практика, която подтиква административните органи да излагат подробна обосновка при постановяване на административни актове в условия на оперативна самостоятелност, като изследват различно целесъобразните възможности и обуславят избора на една от тях.³⁴ Наистина само така е възможна преценката от страна на съда дали прилагането на принципа на съразмерност е обмислено и доколко решението на административния орган е съобразено с него.³⁵

Ето как всъщност съдебният надзор допринася за упражняването на оперативната са-

мостоятелност. Съблюдаването на принципа на съразмерност чрез съдебната намеса в оперативната самостоятелност на административните органи всъщност представлява единственият правилен подход, чрез който може да се гарантира както законосъобразността на административните актове, така и спазването на прогласения в чл. 4 АПК принцип на законност, и най-вече неговата ал. 2, според която „административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона“. Само по този начин може да се гарантира и спазването на още един принцип, а именно – принципът на равенство, прогласен в разпоредбата на чл. 8 АПК, и по-конкретно неговата ал. 2, според която „в пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво.“

От тук в доктрината се появяват редица важни въпроси, а именно – „ще може ли изобщо да се говори за дискреционна власт на администрацията, ако органите на правораздавателната система осъществяват върху нея надзор по същество? Няма ли самата тя да се трансформира в изискване за законосъобразност? Защото това е, което ни казва ВАС с настоящата си практика – неправилният акт е задължително едновременно с това и незаконосъобразен.“³⁶

Действително сериозното навлизане в материята на съразмерността води до опасност от разширяване на пределите на съдийската свобода чрез завишаване стойността на вътрешното убеждение на съда, което от своя страна може да доведе до излизане от при-

³³ Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по тълк. дело № 4/2002 г. на ОСС от I и II колегия на ВАС. Според мотивите му „въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и са основания за отмяната на акта. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.“

³⁴ Панайотова, Ем. Цит. съч., с. 137.

³⁵ Сивков, Цв. Цит. съч., с. 14.

³⁶ Милчева, К. Цит. съч., с. 203.

лагането на закона и до неговото заместване чрез съдебните актове.³⁷

Трябва обаче да се даде равностойност, че нецелесъобразният административен акт пряко нарушава императивното изискване, прогласено в разпоредбата на чл. 6 АПК, което пък от своя страна прави акта незаконосъобразен (независимо от това кое точно от основанията за законосъобразност ще бъде нарушено). Все пак „оперативната самостоятелност е административна юридическа дейност, осъществявана в изпълнение на закона, въз основа на закона и в рамките на закона.“³⁸

От направения преглед на съдебната практика може да се загатне, че „необходимостта от оперативната самостоятелност ще остане само до толкова, доколкото е необходимо да се определят правомощията на съда при решаване на делото“³⁹, тъй като съгласно разпоредбата на чл. 173, ал. 2 АПК, когато въпросът е предоставен на преценката на административния орган (*бел. авт. – т.е. когато органът действа в условията на оперативна самостоятелност*), „съдът изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.“ Тази теза до някъде намира проявление и в практиката на ВАС, според която когато констатира нарушение на разпоредбата на чл. 6 АПК съдът отменя акта в съответната негова част и го връща за ново произнасяне от административния орган, тъй като „право да пререшава спора по същество, съдът има само в случаите, когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган“.⁴⁰

От всичко изложено може да се заключи, че позитивистката идея, според която няма съществена разлика между правните принципи и правните норми, разгледана през призмата на принципа на съразмерност, се утвърждава. Правните принципи са израз на идеалното състояние, на стремежа към най-доброто и най-правилното поведение, което на практика е трудно постижимо. Въпреки това постигането му е от изключително значение. Всъщност от опита да бъде направен анализ на

въпросите и да бъдат дадени насоки за разрешаване на проблемите, свързани с принципа на съразмерност и неговото приложение, се разкрива проявлението на идеята, че принципите са утвърдени в битието на правото, като от тук следва и значимостта на разглеждането им в дълбочина, на прецизирането им чрез достиженията на теорията и на създаването на безпротиворечива практика.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2010 // **Dermendzhiev, Iv., Kostov, D., Hrusanov, D.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Sofia: Sibi, 2010

Еленков, А., Ангелов, А., Дюлгеров, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: ИК „Труд и право“, 2013 // **Elenkov, A., Angelov, A., Dyulgerov, A., Disheva, A., Panov, L., Kazandzhieva, M., Yankulova, S., Nikolova, T., Kovacheva, Yu.** Administrativnoprotsesualen kodeks. Sistematischen komentar. Problemi na pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika. Sofia: IK „Trud i pravo“, 2013

Къндева, Ем. Оперативна самостоятелност и съдебен контрол. Административно правосъдие, 2006, № 1 // **Kandeva, Em.** Operativna samostoyatelnost i sadeben kontrol. Administrativno pravosadie, 2006, № 1

Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. София: Феней, 2000 // **Lazarov, K.** Obvarzana kompetentnost i operativna samostoyatelnost. Sofia: Feneya, 2000

Лазаров, К., Тодоров, Ив. Административен процес. София: Сиела, 2022 // **Lazarov, K., Todorov, Iv.** Administrativen protses. Sofia: Siela, 2022

Милчева, К. Съдебният надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията. В: Сборник доклади 100 години Върховен административен съд. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014 // **Milcheva, K.** Sadebniyat nadzor varhu operativnata samostoyatelnost na administratsiyata. V: Sbornik dokladi 100 godini

³⁷ **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 14.

³⁸ **Къндева, Ем.** Цит. съч., с. 10.

³⁹ **Милчева, К.** Цит. съч., с. 205.

⁴⁰ Реш. № 4206 от 02.04.2018 г. по адм. д. № 13505/2017 г. на VII отд., ВАС

Varhoven administrativen sad. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 2014

Миткова, Ем. Касационното производство пред ВАС и принципите на административния процес. De Jure, 2015, № 1 // **Mitkova, Em.** Kasatsionното proizvodstvo pred VAS i printsipite na administrativnia protses. De Jure, 2015, № 1

Панайотова, Ем. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018 // **Panayotova, Em.** Osnovni printsipi na izpalnitelnata deynost po APK. Sofia: Sibi, 2018

Сивков, Цв. За принципа на пропорционалността /съразмерността/ в административното право. – De Jure, 2024, № 1 // **Sivkov, Tsv.** Za

printsipa na proporsionalnostta /sarazmernostta/ v administrativното право. - De Jure, 2024, № 1.

Славова, М. Принципи на административното право. София: Сиби, 2002 // **Slavova, M.** Printsipi na administrativното право. Sofia: Sibi, 2002

Стоилов, Я. Форми на правните принципи. Съвременно право, 2017, № 2 // **Stoilov, Ya.** Formi na pravnite printsipi. Savremenno право, 2017, № 2

Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс? Административно правосъдие, 2008, № 2 // **Hrusanov, D.** Osnovni li sa „osnovnite“ printsipi na Administrativnoprotsesualnia kodeks? Administrativno pravosadie, 2008, № 2