

**ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ИЗВЪНРЕДНИТЕ СРЕДСТВА ЗА ПРЕ-  
РАЗГЛЕЖДАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ И ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ  
РЕШЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНИ ДЕЛА***Милена Зетова***EMERGENCE AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE EXTRAORDINARY  
PROCEDURE FOR REVISION OF ADMINISTRATIVE ACTS AND ENFORCEABLE  
COURT RULINGS ON ADMINISTRATIVE CASES***Milena Zetova*

**Abstract:** *This report aims to present the emergence and historical development of the extraordinary procedure for revision of administrative acts and enforceable court rulings on administrative cases. It focuses on the origins of the resumption in modern Bulgarian law, dating back to the early 20<sup>th</sup> century, as well as on its evolution through the administrative procedure acts of 1912, 1934, 1970 and 1979 to the eventual adoption of the Code of Administrative Procedure which is currently in effect.*

**Keywords:** *resumption, administrative proceedings, history, development, report.*

Административното правосъдие в България преминава през различни етапи от момента на зараждане на идеята, респективно потребността от защита на публичните права на българските граждани, и еволюирайки до днешната национална нормативна уредба, отразила съвременните потребности.

От излизането на България от рамките на Османската империя и до настоящия момент са приети четири конституции: Конституция на Българското княжество – 1879 г. (Търновска конституция), Конституция на Народна република България – 1947 г., Конституция на Народна република България – 1971 г. и Конституция на Република България – 1991 г. Всяка една от тези конституции отразява и регулира обществените отношения, характерни за конкретен етап от развитието на страна-

та ни. В този смисъл и предвидената в конституциите възможност за оспорване на актовете на администрацията пред съд очертава различните етапи на развитие на административното правосъдие в България. Така следва да се уточни, че съдебният контрол върху администрацията и актовете, издавани от нея, не е достижение на първата българска конституция – тази на Българското княжество, а е възникнал преди приемането ѝ.<sup>1</sup>

Още в първите дни на временното руско управление се организира правораздаването в освободените български земи. На 25 ноември 1878 г. е учреден Върховен съд с три отделения - наказателно, гражданско и административно, което е предшественикът на Върховния административен съд. Идеята за цялостно и пълно административно правосъдие възниква

<sup>1</sup> **Ширванян, М.** Традиции и тенденции в развитието на административното правосъдие в България, Известия, списание на ИУ–Варна, бр. 2/2019 г.

през 1905 г. при провеждането на Осмия събор на българските юристи. Тя принадлежи на професора по държавно и административно право в Софийския университет Стефан Киров. Сред нейните горещи застъпници е и д-р Теодор Теодоров – бъдещ министър-председател. Решителна крачка за създаването на Върховния административен съд се прави през май 1907 г. На конгреса на Прогресивно-либералната партия се приема програма, в която е включено и създаването на подобна институция. Тази програма се изпълнява, след като Прогресивно-либералната партия, в коалиция с Народната партия, идва на власт през 1911 г. Веднага е назначена специална комисия от юристи, която да подготви проект за Закон за административното правосъдие. Нейни членове са Филип Филчев, проф. Стефан Киров, д-р Теодор Теодоров, Христо Анков и д-р Иван Кацаров.

На 18 ноември 1911 г. комисията представя своя законопроект, който с незначителни поправки е приет на три четения от XV Народно събрание. Законът за административното правосъдие е обнародван в брой 74 на „Държавен вестник“ от 3 април 1912 г. С този закон е учреден и Върховният административен съд. Първият му председател, назначен с царски указ на 14 октомври 1913 г., е Филип Филчев (1913–1932), а членове-съдии – Владимир Петков, Михаил Генадиев и Ангел Николов. За главен прокурор при Върховния административен съд е назначен Иван Крафти (1914–1931). На Върховния административен съд са били подсъдни всички жалби срещу административните актове на публичните власти, доколкото не са били изключени със закон. До този период (от Освобождението до 1912 г.) тези проблеми остават встрани от вниманието на българското законодателство. Причините са различни и в основата им стои обстоятелството, че административното правосъдие е една много трудна материя и се решава по различен начин в различните страни – Франция, Германия. По това време има две основни системи – немската и френската, и многобройни хибридни модели, които се прилагат в различните страни. Още

по-рано, Временното руско гражданско управление създава такива функции, създават се и в Източна Румелия. В Органическият устав са уредени организацията и компетентността на Върховно административно съдилище и окръжни съдилища за административни разпри.

След Съединението вместо българският законодател да почерпи положителното, автоматично се налага законодателството на Княжество България и така тези наченки и практика на административно правосъдие у нас остават неуспешни. Работата по подготовката на закона е поверена на специална комисия и тази комисия изучава теорията на административното право, изучава опита на различните страни и създава един модел, който не прилича на никой от европейските, въпреки, че като цяло се основава на австрийската, защото самите създатели на проекта възприемат идеята че това е административен съд, но не може да бъде част от съдебната система, според тях това би противоречало на принципа на разделение на властите и Административният съд се разглежда като част от държавната администрация, като най-висшата част от висшата администрация, която има за цел да защитава интересите на тази администрация. Законът не приема нито един от моделите.

Можем да направим извода, че като цяло не съществува правен механизъм който да защитава интересите на гражданите от посегателство на държавните служители и администрацията. Няма цялостен закон който да решава такъв проблем. Административното право е точно правото, което дава, решава юридическите спорове между гражданите и държавата, които са възникнали в резултат на това, че определени държавни органи или длъжностни лица действат неправомерно, т.е. издадени са административни актове, които не отговарят на закона и засягат права и интереси на гражданите.

Със Закона за административно правосъдие<sup>2</sup> се учредява един Върховен административен съд /ВАС/ със седалище в София, не се създават окръжни съдилища и по-долни нива, а законодателят приема, че този съд е достатъчен, казано образно на първо време, като се казва, че при необходимост ще се

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г., доп., бр. 77 от 8.04.1915 г.

пристъпи и към създаване и на съдилища на по-долно равнище.

ВАС е подчинен на Министерски съвет (това е компромисът, за който говорим), но не е в рамките на Министерство на правосъдието, за да не се чувства администрацията поставена под контрола на съдебната система и за да не се смята, че в крайна сметка е подчинен и свързан с администрацията, не се поставя на подчинение на някакво ведомство, а се поставя под ведомството на самия МС. ВАС е единственият орган, който е компетентен да правораздава по административни съдебни спорове.

Едновременно с това, гражданските съдилища имат право да разглеждат дела за конфликт на интереси между граждани и администрация. Това се запазва, въпреки че се оцелява ВАС, запазва се това действащо дотогава отношение, т.е. определени административни спорове минават в окръжните съдилища. ВАС има следното устройство и състав – 8 съдии, (председатели, подпредседатели и членове), по ранг са приравнени със съдиите от ВКС, изисква се съдиите да бъдат професионални юристи, като половината от тях трябва да отговарят на конкретни изисквания по отношение на нивото в тяхното професионално развитие, а останалите четирима трябва да бъдат в сферата на науката, висши държавни служители, т.е. непрофесионални съдии и възраст над 35 години, т.е. две квоти – професионална (съдийска) и друга, в която могат да влизат различни лица, независимо че нямат юридическо образование, но законът предявява различни искания спрямо тях. Всички съдии се назначават с указ на царя по постановление на МС и по представление на министър-председателя. Това говори за ранга на съда и същевременно, това е начинът да се избегне този конфликт между съд и администрация. Съдиите са несменяеми от деня на назначаването им, в това отношение те са равни на съдиите от ВКС. Освен съдии във ВАС има и главен прокурор и прокурор на отделение, като към тях законът предявява същите изисквания. В

структурно-организационно отношение съдът има две отделения – първото се ръководи от председателя на съда и в него влиза и главният прокурор. Второто се ръководи от подпредседателя и в него влиза прокурора на отделението. Съдът може да заседава по отделения, но може да заседава и в Общо събрание, но и в двата случая задължително с участието на прокурор. Законът определя правомощията на ВАС а именно – върховен контрол по въззивен или касационен ред върху съдебните решения на административните юрисдикции, на второ място – отменяване на административните актове на публичната власт, които са незаконни, но само в случаите, ако няма определен друг законен начин за тяхната отмяна. ВАС се произнася като първа и последна инстанция по тези именно жалби. Когато няма друг определен ред като апелативна инстанция по жалби по решения на социалните юрисдикции се допуска обжалване по същество и то именно във ВАС и като касационна инстанция по жалби против окончателни по същество на социалните юрисдикции, когато в закона изрично се допуска обжалване по същество пред ВАС. Въпреки, че са дефинирани правомощията, те не са конкретно развити, посочени са общите рамки и това поражда известни трудности, при прилагането на закона.

В ЗАП от 1912 г. се посочват и причините, основанията за отмяна на административните актове. Първо, когато са издадени от некомпетентен орган, когато съответният държавен орган е превишил своите права, когато с издадения административен акт се нарушава закона, или ако издаденият адм. акт не съответства на съществуващите законни форми, друга причина – изопачаването на фактите, върху които се основава административният акт. Освен това законът определя и кои актове не подлежат на обжалване пред ВАС: на първо място – когато всички дела, които по действащите закони са подсъдни на общите окръжни съдилища и това е регламентирано в чл. 2 в Закона за гражданското съдопроизводство<sup>3</sup>; на второ място това са всички дисциплинарни

<sup>3</sup> Чл.2. Частните лица или общества, законните права на които бъдат нарушени от разпорежданията на правителствените учреждения или лица, могат да предявят във съда искъ за възстановяване на нарушените си права и за вреди и загуби; но такъв искъ не спира разпорежданията на правителствените учреждения или лица, докато не последва за това определение на съда

дела, на трето място висшите правителствени актове и на последно място делата, чието решаване е предоставено от закона на свободно усмотрение на органите на властта.

При обсъждането на закона най-големи спорове предизвиква формулировката кои са висшите съдебни актове – във външната или вътрешната политика, това е трудно обяснимо и по принцип се възприема, че практиката ще покаже. През 1915 г. е приета една поправка и за неподсъдни на ВАС са обявени всички актове по назначение, преместване, повишение, понижение, командировка и т.н. на лица от държавната и общинската администрация<sup>4</sup>. Решенията се вземат с абсолютно вишегласие, окончателни и имат силата на присъдено нещо между страните<sup>5</sup>. Законът влиза в сила 1912г. /04.11.1913 г е открит ВАС/, през 1918 г. започва реално работа, като причината за късното му откриване са войните, в които България участва. За да се види как политическите интереси влияят върху компетентността на съда през 1922 г., е изваден от ведомството на Министерски съвет и поставен под контрола на Министерство на правосъдието по времето на правителството на Стамболийски, но на 19.05.1934 г. отново е върнат на подчинение на МС. Независимо от тези слабости, от преминаването от едно подчинение на друго, ВАС се утвърждава като един орган на нарушените права и интереси на гражданите, в него участват едни от най-видните български юристи и

можем да кажем, че поуките от неговото създаване са най-добре отчетени в съвременното административно право и в съвременния, днешния ВАС.

Кратко, в общо 67 члена, в Закона за административно правосъдие (обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г.) е направен опит да се положат основите и да се систематизира административното правосъдие в България. В този закон не е залегнал в дълбочина въпроса за отмяната на административните актове като извънреден способ. Посочено е, че съдопроизводството пред него започва с жалба в едномесечен срок. Само за подаване на жалби за отмяна срока е двумесечен. Спазва се определена процедура<sup>6</sup> като се прави препратка към чл. 706 от Закона за гражданското съдопроизводство<sup>7</sup>. Като се има предвид, че института за отмяната на влезли в сила съдебни актове е присъщ и на другите правни отрасли е нормално той да е най-развит в гражданското право, като най-обширен и всеобхватен дял от него. Това са основанията за отмяна на административни актове според Закона за административно правосъдие от 1912 г.

Подаването на жалба до върховния административен съд не спира изпълнението на обжалвания акт, освен ако законът разпорежда другояче, или ако съдът, като признае, че незабавното изпълнение не се налага от обществен интерес, или би причинило непоправима

<sup>4</sup> Още при обсъждането на закона Васил Радославов директно заявява: „Приемате един закон и ще ни накарате като дойдем на власт да го отменим“. Не го отменят изцяло, но правят много важна съществена промяна, която търпи след това други промени, но като цяло с това решение на либералното правителство се стеснява компетентността на ВАС въпреки, че главната идея - постепенно с неговата дейност да се преразглеждат всички дела, предвидени в специални закони, да се отменят или да се направят изменения и да се каже, че компетентността е на ВАС/.

<sup>5</sup> Виж чл. 41-45 от Закон за административното правосъдие, приет 1912 г.

<sup>6</sup> Чл. 40 от ЗАП Жалбите за отмяна по чл. 15 се решават от върховния административен съд във общо събрание. Всички останали жалби се разглеждат и решават от отделенията, освен ако, поради важността на случая или когато отделението се поколебае въ следваната юриспруденция, постанови да се реши делото във общо събрание

<sup>7</sup> Чл. 706 от ЗГС. Молба за касация на решенията се допуска:

- 1) когато е нарушен или неправилно изтълкуван законът;
- 2) когато са нарушени съдопроизводствените обряди и форми, които са толкова съществени, щото без тяхното спазване невъзможно е да се признае, че съдебното постановление има сила на съдебно решение;
- 3) когато са нарушени пределите на ведомството или на властта, които са представени на съда от закона;
- 4) когато във едно и също решение се съдържат разпореждания, които си противоречатъ.

вредна на страната, постанови в разпоредително заседание за спирането му. Жалбите са писмени и трябва да бъдат приподписвани от адвокат. Определени са и реквизитите, които трябва да се съдържат в жалбите – име, презиме, занятие и местожителство на подателя; изложение на обстоятелствата и означение на обжалвания акт или решение; посочване на доказателствата и законите, на които се основава искането; означаване на приложенията; какво точно се иска и подписа на подателя. Към тях задължително се прилага обжалвания акт или решение, в оригинал или заверен препис.

Не може директно да се премине към процедурата по отмяна на административните актове, преди това трябва да спазени определени законови изисквания.<sup>8</sup> Едва, след като са изчерпани тези възможности по йерархичен път жалбоподателят е можел да се обърне към Върховния административен път, като задължително приложи и доказателство за това, ако не е видно от приложенияте книжа. В чл.44 на ЗАП е посочено, че решенията на съда са окончателни и не подлежат на обжалване. Те имат сила на присъдено нещо между страните; обаче решенията по молби за отмяна, с които се отменява обжалваният административен акт, имат сила по отношение на всички.

Приемането на Закона за административно правосъдие (1912 г.) оказва благоприятно влияние върху дейността на българската администрация и спомага за изграждането, развитието и утвърждаването на демократичната и правовата държава у нас, поставяйки основите на административното правосъдие. В него макар и кратко, пестеливо, е положено началото на института за отмяна на влезли в сила административни актове, без подробно и в детайли да се спира на тази процедурата като извънреден способ. За времето си, когато се гради административната и правна систе-

ма, това е важен напредък, изразяващ желанието на законотвораца за възстановяване на законността при отклонение от нормалното развитие на административното производство при постановяване на крайните актове.

По-подробна уредба и значително развитие на института за отмяна на влезли в сила административни актове получава в Наредба Закон за административното правосъдие<sup>9</sup>. В нея вече има самостоятелна глава – „Производство на дела за отмяна на административни актове“, структурирана в четири дяла – „Подаване на жалби за отмяна“, „Подготвяне на делото за отмяна“, „Разглеждане на делата в съдебно заседание“ и „Законна сила на решенията“. Като поводи за отмяна са посочени: 1) некомпетентност или превишаване на власт; 2) неспазване на съществените законни форми; 3) нарушение на закона или на някоя наредба; 4) превратно упражнене на власт и 5) извършване на фактите, на които е основан обжалвания акт. Срокът за подаване на жалбата е двумесечен, както и в чл.20 от Закона за административно правосъдие от 1912 г. Отново, както и в ЗАП, подаването на жалбата не спира изпълнението на обжалвания акт, освен ако законът разпорежда друго или ако съдът, като признае, че незабавното изпълнение не се налага от обществен интерес или би причинило непоправима вреда на тържителя, постанови в разпоредителното заседание за спирането му. През съдебната ваканция въпросът за спиране на изпълнението на обжалвания акт и други предварителни въпроси по делата, които се разглеждат в общо събрание, могат да се разрешават и от ваканционния състав на съда.

Жалбата за отмяна се подава направо в съда, обаче ако се обжалват актове не на министри или на самоуправителни тела, общи или особени, а такива на нисши административни органи, жалбата се допуска след като

<sup>8</sup> чл. 17, ал.2 ЗАП. Жалби за отмяна против актовете на низшите администратори, са допустими предъ върховния административен съд, следъ като по непосредствено йерархическо потъжване окръжниятъуправител или надлежниятъначалникъ на службата въ окръга, или министърътъ не са уважили искането за отмяна и ал. 3 Ако окръжниятъуправител или надлежниятъначалникъ на службата, или министърътъ не се произнесе въ 10-дневенъ срокъ, счита се, че отхвърля искането за отмяна и вътакъвъ случай страната може да се отнесе съ жалба до върховния административен съдъ.

<sup>9</sup> Утвърдена с Указ № № 175 ОТ 6.11.1934 г. – отменен Обн. ДВ, бр.182 от 12 ноември 1934 г., попр. ДВ, бр.188 от 19 ноември 1934 г., изм. ДВ, бр. 282 от 20 декември 1937г., изм. ДВ, бр. 142 от 1 януари 1942 г.

по непосредствено йерархическо обжалване областният директор, надлежният началник на службата в областта или министърът не са уважили искането за отмяна, но и в този случай на обжалване подлежи първоначалният акт на нисшия административен орган; а ако йерархическият началник е изменил акта на подчинения му административен орган - на обжалване подлежи акта на йерархическия началник. Ако областният директор, началникът на службата или министърът не се произнесат в 10-дневен срок, счита се, че не уважават искането за отмяна. Ако в продължение на един месец органът на властта не се произнесе по някое направено пред него искане, счита се, че отказва да го удовлетвори. Така създаденият мълчалив отказ може да бъде обжалван до издаване на изричен отказ по реда за отмяна със спазване постановленията. Изричният отказ, направен след създаването на мълчалив отказ, може да бъде обжалван, ако мълчаливият отказ не е бил обжалван пред съда. Ако съдът отмени мълчаливия отказ, счита се отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението да е съобщено на администрацията. Мълчаливият отказ е институт на правото, създаден в интерес на администрацията, а не на гражданите и юридическите лица. Той е налице само тогава, когато искането до административния орган се отнася до

издаване на индивидуален административен акт и то само когато органът има задължение да се произнесе по направеното искане. И в Наредбата закон за административно правосъдие, както и сега в чл. 58, ал. 1 АПК, непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Така, за пръв път са въведени мълчаливият и изричният отказ в българското административно право.

С право да подават жалби за отмяна се ползват и общините и въобще самоуправителните учреждения по упражнявания върху тях надзор от централната власт и нейните органи. Отново реквизитите на жалбата са същите, както и в ЗАП, а именно: името, презимето, занятието и местожителството на подателя; изложение на обстоятелствата и означение на обжалвания акт; посочване на доказателствата и законите, на които се основава искането; означаване на приложенията, които се представят заедно със жалбата; просителен пункт, който съдържа, какво точно се иска и подпис на подателя. Жалбата трябва да бъде приподписана от адвокат според чл. 88 от Закона за гражданското съдопроизводство.<sup>10</sup> В наредбата закон са изброени и нужните документи, които се подават заедно с жалбата.<sup>11</sup> Предвидени са и глоби за длъжностните лица, които не спазват процесулните правила, които варират от 100 до 2500 лв. и се налагат от предсе-

<sup>10</sup> Чл. 88 (193). Исковата молба трябва да бъде подписана отъ ищеца или отъ упълномощеното отъ него лице. Когато ищецътъ е неграмотенъ или боленъ, молбата може да се подпише, вместо него, отъ друго грамотно лице, на което той е доверилъ. Въ последния случай въ подписа трябва да стои както името на ищета, тъй и името на лицето, на което той е доверилъ, като е достатъчно, щото само втората частъ на подписа, съдържаща името на това лице, да е написана отъ него самото и като не е необходимо, щото въ самия подписъ да се упоменава пълномощието или причината, поради която то е подписало ищеца. Исковата молба трябва да бъде приподписана саморъчно отъ адвокатъ следъ подписа на ищеца.

Това правило не е задължително за ищите, които иматъ адвокатска или съдийска правоспособность, а също и за държавните банки, обществените учреждения и акционерните или кооперативните дружества, които иматъ своя слежба по съдебни дела, изпълнявана отъ лица съ адвокатска правоспособность.

<sup>11</sup> Чл. 51. Към жалбата се представят:

- 1) пълномощието, когато жалбата се подава от повереник;
- 2) обжалвания акт в оригинал или заверен препис, или акта, в който той е изразен или възпроизведен, а ако се обжалва мълчалив отказ, представя с в оригинал или в заверен препис молбата или заявлението по който той е изразен.
- 3) нужното число преписи от жалбата - за съобщаване на надлежния министър или на надлежното самоуправително учреждение, а също и на лицата, които сам тъжителят е посочил като заинтересува-ни;
- 4) съдебните разноси и залог в предвидените в закона размери;
- 5) доказателство, че е изчерпан йерархическият път в случаите на чл. чл. 47 и 48, ако това не се вижда от приложените книжа;
- 6) всички писмени доказателства, посочени в молбата.

дателя на съда. За времето си, когато е приет този закон, нормотворецът доста подробно се спира на производството на оставяне на подстъпилата жалба без ход и без движение, което показва желанието му да се презицира административния процес.<sup>12</sup>

Както и в съвременния административен процес на жалбоподаля се служебно се праща съобщение, че жалбата му е оставена без движение, като се указват и пропуските („опущенията“ в оригиналния текст) и че той може да поправи последните в месечен срок от връчването му. Нещо повече, съобщението за това служи на жалбоподателя като удостоверение от съда, за да се снабди с обжалвания акт в оригинал или в заверен препис, ако според съобщението трябва да представи и него в съда. Ако, обаче, жалбата е просрочена или некомпетентността на съда е очевидна, съобщение, каквото се предвижда в първата

алинея, не се изпраща, а председателят внася жалбата за разпореждане. Ако не е означено местожителството на подателя или последният не се намери на посочения адрес, за оставянето без движение се залепя в определеното за това място в съда обявление в продължение на един месец. Ако подателят се яви в това време, дава му се двуседмичен срок за поправяне на допуснатите от него пропуски. Всичко това напомня много на съвременните правила за призоваване по АПК.

Жалбата за отмяна, по определение на съда в разпоредително заседание, се оставя без разглеждане<sup>13</sup>, когато страда от пороци. За оставените без разглеждане жалби се обявява в „Държавен вестник“, освен когато жалбата е оттеглена или жалбоподателят е удовлетворен. Когато жалбата е редовна или допуснатите при подаването ѝ пропуски (опущения) своевременно се поправят, председателят на съда

Забележка. Когато обжалваният акт или решение не е представен при жалбата и подателят заяви в същата, че надлежният орган на властта е отказал да му даде такъв, председателят на съда разпорежда да му се издаде удостоверение по силата на което тъжителят да може да се снабди с нужния акт или решение, като определя и срок до един месец, в който трябва да бъде представен актът или решението. Срокът почва да тече от датата на резолюцията на председателя. (Нова ал. - ДВ, бр. 282 от 1937 г.) За преписите от актовете и решенията, които длъжностните лица издават за представяне във Върховния административен съд, се плащат такси и гербов налог, каквито са установени за държавните учреждения.

<sup>12</sup> Чл.53. Постъпилата жалба за отмяна се оставя без ход, по разпореждане на председателя на съда:

- 1) когато не е означено, от кого или против кой акт се подава;
- 2) когато от нея не се вижда, какво иска подателят и
- 3) когато не е написана на български език или не е подписана от подателя.

Във всички тези случаи жалбата се оставя в канцеларията на съда, гдето подателят може да се яви и поправи допуснатите опущения до изтичането срока на обжалването.

Чл.54. Жалбата се оставя без движение от председателя на съда:

- 1) когато е подадена не от самия тъжител, а от друго лице в качеството на негов представител, без то да е приложили надлежното пълномощно, което е имало в деня на подаването ѝ;
- 2) когато жалбата, преписите от нея или приложените документи не са облепени с надлежните гербови марки;
- 3) когато не са приложени никак или в нужното число преписи от жалбата, а също и когато не е приложен обжалваният акт;
- 4) когато не са приложени или са приложени не напълно съдебните разноси или удостоверения за внесен залог, и
- 5) когато не е приподписана от адвокат.

<sup>13</sup> 1) когато подателят няма личен и пряк интерес за отмяната на обжалвания акт или съществува друг съдебен или йерархически ред за отмяна на акта;

- 2) когато е просрочена;
- 3) когато некомпетентността на съда е очевидна;
- 4) когато подателят писмено заяви, че оттегля жалбата;
- 5) когато подателят писмено удостовери, че тя е удовлетворила тъжителя, и последният не възрази в седмодневен срок от съобщението, което му прави съдът;
- 6) когато в сроковете, дадени по чл. чл. 55 и 56, подателят не е поправил допуснатите опущения

разпорежда да се съобщят преписите от нея на надлежния министър или на надлежното самоуправителноучреждение и на посочените в нея лица и назначава докладчика на делото, който и направлява по-нататъшното производство и докладва на съда всички възбудени по него въпроси. Ако жалбата засяга непосредствено правата на други лица, непосочени от тъжителя, съдът, по указание на докладчика постановява да им се съобщи за постъпилата жалба. В съобщението на означените лица и учреждения се обявява, че те могат в 15-дневен срок да представят в съда своите възражения идоказателства. Председателят на съда може да изиска направо от надлежната администрация спорната преписка и да издаде на тъжителя, ако той е поискал, удостоверение, по силата на което да се снабди с нужните документи. Съдът може да постанови да се съберат доказателства, които счита за необходими, и тогава, когато няма искане от участващите в делото лица или учреждения. Той може да иска от надлежната администрация и всички други сведения и обяснения за разяснение на делото. Обърнато е специално внимание на новите доказателства, непосочени в жалбата за отмяна. Те могат да бъдат представени в месечен срок от постъпването на жалбата в съда, като след изтичането на този срок, представянето на нови доказателства не се допуска, освен ако съдът признае, че те не са своевременно представени по уважителни причини или са толкова съществени, че без събирането им не би могъл да постанови правилно решение. След като се съберат доказателствата, председателят назначава ден за гледане на делото в съдебно заседание. Заедно с това производството се предава на прокурора за изучаване като дните, в които всяко дело ще бъде разгледано в съдебно заседание, се обявяват в „Държавен вестник“, поне 10 дни преди деня на заседанието. Обаче, ако се яви нужда да се насрочи някое дело извън този ред, на участващите в делото лица се пращат служебно съобщения. В случай на спешност и когато делото може да бъде разрешено правилно въз основа на жалбата и данните по нея, съдът може в разпоредително заседание да постанови, то

да се разгледа и преди изтичането на срока, като предварително се съобщи за това на надлежните лица и учреждения. Съдът може да увеличи този срок до един месец, ако за това има важни причини или се налага от естеството на спора. Целта на всичко това е по-добрата организация на процеса и дисциплиниране на страните.

Делата по жалби за отмяна на административни актове се разглеждат от отделенията на съда, освен ако за разяснение смисъла на законите или за установяване на еднаква практика по приложението им, по предложение на първия председател или по определение на отделението, съдът в общо разпределително заседание постанови делото да се разгледа от общото събрание. Общите събрания се считат за редовни, ако в тях присъства повече от половината от целия състав на съда. Отделенията на съда заседават в състав от председател и не по-малко от двама членове. Министрите имат право да изпращат свои представители при разглеждането на делото в съдебно заседание, а самоуправителните учреждения - в случая, предвиден в чл. 49 и когато е обжалван техен акт.<sup>14</sup> Докладът на делото се извършва устно, като докладчикът излага същността на обжалвания акт, основанията на молбата за отмяната му, обстоятелствата на делото и данните, които служат за обяснение или оборване на жалбата. След доклада, участващите в делото лица се допускат да дадат устни обяснения. Съдът може да запитва тези лица по всички предмети, които се нуждаят от разяснение. Когато намери, че делото е достатъчно обяснено, съдът изслушва заключението на прокурора и се оттегля на съвещание за да постанови решението. Решението на съда се издава в името на Царя и се постановява и съставя по правилата на гражданското съдопроизводство. Когато съдът признае, че обжалваният акт е вече отменен с друго по-раншно решение, той отбелязва това с диспозитива на решението по разгледваното дело, без да излага наново съображенията за отмяна. За всяко разгледано съдебно заседание дело се съставя от секретаря особен протокол, в който се отбелязва: времето на заседанието, имената на съдиите,

<sup>14</sup> Чл. 49. С право да подават жалби за отмяна се ползват и общините и въобще самоуправителните учреждения по упражнявания върху тях надзор от централната власт и нейните органи.



прокурора и секретаря, номерата и предмета на делото, кратко изложение на обясненията на явилите се лица и на заключението на прокурора и определенията на съда, ако такива са били постановени. Протоколът трябва да бъде написан без остъргвания, поправките и прибавките трябва да се уговарят преди подписите. Протоколът на съдебното заседание се подписва от докладчика и приподписва от секретаря. Обаче, ако в него е вписано определението на съда, с което се завършва производството, протоколът се подписва от всички съдии, които са взели участие при разглеждането на делото.

Така, амбициозно и прогресивно, с Наредбата закон за административното правосъдие се полагат и развиват принципите на института за отмяна на административните актове.

През 1970 г. е приет Закон за административното производство<sup>15</sup>, който е изработен изцяло в духа на социалистическата идеология. Съгласно чл. 1, ал.2 *административното производство има за цел да съдействува за подобряване на социалистическото държавно управление, да повиши изискванията за строго спазване на социалистическата законност в дейността на административните органи и да разшири гаранциите за упражняване и защита на правата на гражданите и социалистическите организации.* В него се обособени и подробно развити процедурите по обжалване на административни актове по административен и съдебен ред. Решението на съда е окончателно за административния орган и не подлежи на обжалване. Няма обособена глава или раздел, посветен на отмяната на административни актове, както е направено в Наредбата закон за административно правосъдие. Вместо това в чл. 58 е упоменато, че *решението на съда, което е окончателно, може да бъде отменено по реда на чл. 225 или 231 от Гражданския процесуален кодекс. Предложението за преглед по реда на чл. 225 от Гражданския процесуален кодекс може да се направи само, ако при постановяването му.*<sup>16</sup> Преподаването към чл.225 на ГПК е само по отношение на процесуалните правила по отмяна, то не съдържа материалноправни разпоредби, повече от написаните в чл.58 от ЗАП, последно изречение. Какво означава *съществено нарушение на закона* няма законово определение.

Прави впечатление, че отмяната на влезли в сила административни актове в ЗАП от 1970 г. е уредена чрез преграждащи норми към ГПК. Отстъпът от този институт, подробно уреден в Наредба закон за административно

преподаването му.

<sup>15</sup> Приет 1970 г. Обн. ДВ, бр.53 от 7 Юли 1970г., отм. ДВ, бр.90 от 13 ноември 1979 г. Отменен с § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за административното производство – ДВ, бр. 90 от 1979 г.

<sup>16</sup> Чл. 225 ГПК Производството за преглед по реда на надзора се образува по молба на страните чрез органа, чието решение се иска да бъде отменено. Препис от молбата се връчва на противната страна, която може да отговори в 14-дневен срок. Главният прокурор прави предложение за преглед по реда на надзора по свой почин. Преглед по реда на надзора се допуска при нарушения, допуснати по чл. 207, букви „а“, „б“ и „г“. Молбата или предложението за преглед по реда на надзора не спира изпълнението на решението, но съдът по искане на страната може да спре изпълнението, ако има опасност да й бъде причинена непоправима вреда. Не може да се иска преглед по реда на надзора в случаите, когато може да се иска отмяна по чл. 231.

Чл. 231. (1) Заинтересованата страна може да иска отмяна на влязло в сила решение:

а) когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната;

б) когато по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите, на заключението на вещите лица, върху които е основано решението, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда, във връзка с решаването на делото;

в) когато решението е основано на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или е основано на постановление на съд или на друго държавно учреждение, което впоследствие е било отменено;

г) когато между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено преди него друго влязло в сила решение, което му противоречи;

правосъдие, може да се определи като слабост и фрагментарност. Смесването на институти на гражданското и административното право говори за липса на законодателна прецизност, но да не забравяме, че всичко това е направено във време и с цел да отговаря на социалистическата идея, че държавата в лицето на своите организации се грижи за благо на цялото общество. Господстващата социалистическа идеология се отразява и в правния мир.

С промяната на ЗАП от 1979 г. е предвидена възможност за отмяна навлязъл в сила административен акт, който не е бил обжалван пред съда. Изрично е записано, че такъв акт може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако такъв няма – от органа, който го е издал, само при условията на чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс по молба на заинтересувания или по предложение на прокурора. По предложение на прокурора актът може да бъде отменен или изменен и когато съществено е нарушен законът. Когато актът е бил обжалван пред съда, за отмяната му се прилагат правилата на Гражданския процесуален кодекс. Когато от административния акт не са придобити права или е отказано издаването на документ, въпросът може да бъде преразгледан от административния орган и без да са налице условията по предходната алинея. В този случай преразглеждането може да се извърши и по инициатива на административния орган, по искане на заинтересуван гражданин

или организация или по указание на по-горестоящ орган. За срока за образуване на производство за отмяна по влезли в сила административни актове се прилагат разпоредбите на чл. 232 и 233, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс.<sup>17</sup> Новият административен акт може да се обжалва по описания по – горе ред. Отказът за преразглеждане на въпроса не подлежи на обжалване. Отменяването на административния акт по реда не засяга правата, придобити от трети добросъвестни лица. (чл. 32 ЗАП).

Изрична разпоредба, отнасяща се до отмяната на влезли в сила административни актове е направена с приемането на Закона за Върховния административен съд (отм. 2006 г.), приет през 1997 г. В чл. 5, ал. 5 изрично е посочено, че ВАС е компетентен да разглежда молби за отмяна на влезли в сила съдебни решения по административни дела. Освен това, че в ал.4 на същия член е посочено, че производството е двуинстанционно. В раздел IV на същия закон е отредено специално място на производството по отмяна на влезли в сила съдебни решения, отново на основанията и сроковете, предвидени в чл. 231 и 232 от ГПК. Председателят на Върховния административен съд, главният прокурор на Република България или заместник главния прокурор при Върховния административен съд са оправомощените лица, които могат да искат отмяна на влязло в сила решение до 1 година от възникване на основанията за отмяна. Отмяна на влезли в сила решения на Върховния административен

<sup>17</sup> Чл. 232. (1) (Изм. – ДВ, бр. 124 от 1997 г., доп., бр. 64 от 1999 г., изм., бр. 105 от 2002 г.) Молбата за отмяна може да се подаде в 3-месечен срок от узнаване на обстоятелството, което служи за основание за отмяна на решението, а в случаите по чл. 231, букви „е“ и „ж“ – от деня, в който страната или нейният представител са узнали за решението, но във всички случаи молбата не може да се подаде по-късно от изтичане на една година от възникването на основанията за отмяна, а ако то предхожда решението, чиято отмяна се иска, началният момент на срока е влизането на решението в сила. (2) (Нова – ДВ, бр. 124 от 1997 г.) Молбата за отмяна трябва да отговаря на изискванията на чл. 198, букви „а“, „б“, „в“, „г“ и „е“ и на чл. 199 и да съдържа точно и мотивирано изложение на основанията за отмяна. Ако молбата не отговаря на тези изисквания, се изпраща съобщение за отстраняването им в 7-дневен срок. (3) (Нова – ДВ, бр. 64 от 1999 г.) При неотстраняване в срок на нередовностите на молбата за отмяна се прилагат разпоредбите на чл. 218в, алинеи 3, 4 и 5. (4) (Нова – Изв., бр. 90 от 1961 г., предишна ал. 2, ДВ, бр. 124 от 1997 г., предишна ал. 3, бр. 64 от 1999 г.) Молбата се подава чрез първоинстанционния съд. Към молбата се прилага препис, който се връчва на противната страна. Тя може да даде отговор в седемдневен срок от получаване на преписа.

Чл. 233. (1) (Изм. – Изв., бр. 90 от 1961 г., отм., ДВ, бр. 124 от 1997 г.) (2) Отмяна на решението в срока по чл. 232 може да иска и лицето, спрямо което решението има сила, макар и то да не е било страна по делото.

съд, постановени по повод жалба или протест срещу нормативен акт, не се допуска. Процедурата изисква молбата за отмяна се подава чрез съда, постановил решението. Тя се разглежда в открито съдебно заседание само на посочените в нея основания от тричленен състав на Върховния административен съд, когато решението е постановено от окръжен съд, и от петчленен състав - когато е постановено от Върховния административен съд. Когато отмени решението, Върховният административен съд връща делото за ново разглеждане на надлежния съд.

Нарастването на обхвата и разнообразието на административните дейности в обществения живот на страната довежда до реалното нарастване на значението на административното право и административното правосъдие. Установяването на единна система на процесуалните правила за издаването и контрола върху актовете на администрацията съдейства и гарантира както защитата на субективните права на гражданите, така и законността и ефективността на функционирането на административния апарат на държавата в постигането на обществения интерес. Административното правосъдие допринася за точното и законосъобразното прилагане и изпълнение на законите. То реализира гаранциите на гражданите, юридическите лица и организациите за зачитане и защита на техните права от страна на държавата и държавните органи. Едновременно с това повишава качеството на администрацията посредством налагането на ясна рамка за изпълнението на нейните функции и въздейства върху съзнанието и професионализма на административните органи и служители за утвърждаване на законността в тяхната работа.

Съществено условие за повишаване качеството на администрацията и качеството на съдебния контрол върху администрацията е налагането на единна и отчетлива правна рамка за осъществяване функциите на системата на административното правосъдие.

Като основен недостатък на уредбата на административното правосъдие у нас преди приемане на новия АПК може да се посочи липсата на единни процедури при съдебния

контрол върху административните актове. Тогавашната нормативна уредба на административното правосъдие не съдейства за изграждането и функционирането на последователна и единна система на съдебната реформа в сферата на административния процес. Тя е съществена пречка за развитието на административното правосъдие и за набелязване на стратегически законодателни насоки за усъвършенстването му. Различните нестандартизирани административни производства създават условия за нееднакъв подход на съдилищата и за корупционни практики.

Към датата на изготвяне проекта на АПК през 2005 г., нормативна основа на административното правосъдие е сложна, комплексна, неравномерна и непълна. В този смисъл са и изводите на Европейската комисия: „Правната рамка за постановяване на административни решения и съществуващите многобройни административни производства трябва да бъдат опростени и изяснени, за да се обезпечи правна сигурност. Административното правораздаване продължава да се урежда от няколко различни закона и производства, което води до прекалено усложнена система<sup>18</sup>. Това налага приемането на Административно процесуален кодекс, за да се осъществи голяма и съществена част от съдебната реформа в страната.

Сега действащият АПК използва понятието „възобновяване“, само що се касае до възобновяване в тесен смисъл – производството по чл. 99 и сл., по отношение на влезлите в сила съдени актове – „отмяна“. Отмяната влезли в сила съдебни актове се извършва по реда на Глава 14 и там широко е разгърнат цялата процедура. Значителни промени за направени и в Закона за административните нарушения и наказания през 2020 г. по отношение на възобновяването на административнаказателни производства. По този начин са елиминирани пропуските и като пример за това може да се посочи чл.73, ал.2 от ЗАНН за правомощията на съда при основателност на искането за отмяна, която препращаше към чл.68, отменен през 1998 г., като по този начин се създаваше законодателна празнота. След промените през 2020 г. се постигна серизен напредък в тази

<sup>18</sup> Европейска комисия, 2002, Редовен доклад за напредъка на България към присъединяване, с. 22.

уредба и дори можем да кажем, че по отношение на производството по възобновяване на изпреварва АПК.

В заключение можем да обобщим, че институтът за преразглеждане на административни актове и влезли в сила решения по административни дела е претърпял сериозно развитие през изминалия век. От 80-те години на 20 век и началото на 21 век няколко европейски държави провеждат значителни реформи в режима на административното си правосъдие. Във Франция е приет закон от 30 юни 2000 г., с който цялостно е променен режимът на обезпечителните и принудителните мерки, предварителното и принудителното изпълнение на административните актове и съдебни решения. Законът от 21 юли 2000 г. в Италия доразвива започнатата от 1997 г. реформа, с което Италия също се включва в редицата европейски държави, притежаващи система за административно правосъдие от нов европейски тип. В Германия е приет Шести закон за изменение на Кодекса за административни съдилища от 1 ноември 1996 г. Напълно нов Административнопроцесуален кодекс е приет и Португалия на 22 февруари 2002 г. С този кодекс се утвърди цялостен и нов режим на административно правосъдие, който се очертава при това и като един от най-напредналите в Европа. Към това модерно законодателно течение се причислява и Република България след приемането на АПК, с който законодателен акт се прави и най-важната крачка в цялостната реформа на административното правораздаване у нас. Началото на тази реформа е поставено в молбата на българското правителство от ноември 2001 г. към Програмата на ООН за развитие да изготви оценка на инициативите за борба с корупцията с цел формулиране на конкретни препоръки в тази област. Една от основните препоръки в така изготвената оценка е осъществяването на всеобхватен, цялостен преглед на системата на административното правосъдие в Република България. Програмата на ООН за развитие в сътрудничество с Министерството на правосъдието и Върховния административен съд проведеха този преглед, оценките от който бяха обсъдени на нацио-

нална конференция с участието на международни експерти, съдии, прокурори, адвокати, представители на академичната общност, на граждански сдружения и на държавната администрация. Единодушно се стига до общото разбиране, че за да бъде повишено качеството на работа на администрацията, да се подобри достъпът на гражданите до правосъдие и да се упражнява по-добър контрол върху администрацията, е необходимо съществуващото към момента законодателство да се обедини в един административен кодекс с цел утвърждаване върховенството на закона като най-сигурната гаранция за защита на правата на гражданите при контактите им с администрацията, а така също постигането на по-опростена, по-бърза, по-достъпна и по-разбираема за гражданите административна процедура. Важна цел на проекта за Административнопроцесуален кодекс е и ограничаването на условията за корупция.

Следователно кодификацията на административното право и административния процес в рамките на АПК е една от най-значимите реформи в българската съдебна система. Доказателство за това е че докато в другите правни отрасли сме получавали критика от Европейската комисия, то отношение на Административнопроцесуалния кодекс и административното правораздаване такава почти липсва. Това по себе си говори за добрата работа, извършена по отношение на административното правораздаване в България.

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

**Ширванян, М.** Традиции и тенденции в развитието на административното правосъдие в България, Известия, списание на ИУ-Варна, № 2/2019.

**Сивков, Цв.** Административно право и административен процес, изд. МУ-Плевен, 2013.

**Сивков, Цв.** Административно наказване, изд. СОФИ-Р, 1998.

Списание „Административно правосъдие“, юбилейно издание, 2017.

Материали от интернет, публикувани в [www.bg-pravo.com](http://www.bg-pravo.com).

Закон за административното правосъдие, обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г., доп., бр. 77 от 8.04.1915 г.

Наредба Закон за административното правосъдие, утвърдена с Указ № № 175 от 6.11.1934 г. – отменен Обн. ДВ, бр. 182 от 12 ноември 1934 г., попр. ДВ, бр.188 от 19 ноември 1934 г., изм. ДВ, бр. 282 от 20 декември 1937 г., изм. ДВ, бр.142 от 1 януари 1942 г.

Закон за административното производство, обн. ДВ, бр. 53 от 7 юли 1970 г., отм. ДВ, бр. 90 от 13 ноември 1979 г. Отменен с § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за административното производство – ДВ, бр. 90 от 1979 г.

Закон за административното производство, Обн. ДВ, бр. 90 от 13 ноември 1979 г., Отменен с § 2,

т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс – ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., в сила от 12.07.2006 г. Глава трета, раздел II „Обжалване по съдебен ред“ остава да действа до 1 март 2007 г.

Закон за Върховния административен съд, обн. ДВ. бр.122 от 19 декември 1997 г., Отменен с § 2, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс – ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., в сила от 01.03.2007 г.

[www.parliament.bg/bills/ID/11198](http://www.parliament.bg/bills/ID/11198)