

PROPOSALS AND ALERTS AS SEPARATE PROCEEDINGS IN THE COMMON SYSTEM OF PROCEEDINGS BEFORE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES UNDER THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Yavor Marinov, Doctoral Student

Department of Public Law, Faculty of Law

“Angel Kanchev” University of Ruse

Tel.: +359 82 888434

E-mail: ymarinov@uni-ruse.bg

Abstract: *With the adoption of the Code of Administrative Procedure, the legislator has separated the proceedings before administrative authorities into an independent part. Each of the proceedings involved is characterized by specifics that requires its distinguished separation from the others. In the last chapter eight of title two of the Code, the procedure for proceedings of proposals and alerts is described. Outlining the characteristics of each administrative procedure will help to reveal the specifics of the procedure for dealing with proposals and alerts, as well as distinguishing it as an independent and essential part of the common system of administrative proceedings.*

Keywords: *Proposals, alerts, Code of Administrative Procedures*

Общата система на производствата пред административните органи по Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е уредена в Дял 2 от същия. Той включва пет глави, четири от които заслужено са посветени на основното средство за задвижването на едно административно производство, а именно административният акт. Последната глава от този дял обаче е отредена на производството по издаване на предложения и сигнали.

Общата система урежда производства пред административни органи. Към тях спадат: 1. Производството по издаването на административни актове, което от своя страна се подразделя на производство по издаване на индивидуални административни актове, производство по издаване на общи административни актове и производство по издаване на нормативни административни актове; 2. Производство по оспорването на административни актове по административен ред, които от своя страна също се подразделят на производство по оспорване на индивидуални административни актове и производство по оспорване на общи административни актове (тъй като съгл. чл.185, ал.1 АПК нормативните административни актове „могат да се оспорват пред съд“); 3. Производство по възобновяването на производствата по издаване на административни актове; 4. Производството по разглеждане на предложения и сигнали. Всички изброени представляват самостоятелно обособени административни производства, различни от производствата пред съд, които са отделени в самостоятелен дял в АПК.

За да се създаде обективна възможност да се разбере, защо производството по предложения и сигнали е определено като самостоятелна част от всички административни производства, то неизбежно трябва да бъде сравнено с останалите производства пред административни органи. На първо място това ще обособи признаците, които ги сближават до такава степен, че да бъдат обединени в един общ дял и на второ – ще се открият разликите и спецификите, които ги характеризират като самостоятелни административни производства.

Административният характер на включените производства предопределя естеството на материята, която обхващат – тази на държавно управление. „Основна черта на държавното управление е, че то представлява една научнообоснована и планирана подзаконова дейност“¹⁵³

Както е известно органите на изпълнителната власт в България осъществяват правоприлагаща дейност. Чрез нея правната норма образно казано “оживява”, когато се отнесе към конкретен правен субект (гражданин, организация, държавен орган) и така се определят

¹⁵³ (АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ОБЩА ЧАСТ СИБИ 2010 И. Дерменджиев, Д. Костов, Д. Хрусанов, стр. 177).

конкретните за него права и задължения. Последното не би могло да се случи без издаването на административни актове, с които се определят конкретни адресати - носители на права и/или задължения. Какво всъщност представлява един административен акт? Въпросът е изясняван неведнъж, а едно от най-кратките и пълни определения за административен акт гласи: „Властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основата и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавна принуда“.¹⁵⁴ От своя страна според своето съдържание и юридически свойства административните актове се подразделят на индивидуални, общи и нормативни. Общите и индивидуалните административни актове са всъщност ненормативните административни актове. Индивидуалните административни актове съдържат конкретни волеизявления на административен орган, насочени спрямо конкретен адресат. Общите административни актове съдържат конкретни волеизявления спрямо неопределен брой адресати. В някои случаи адресатите са ограничени до определени категории правни субекти - студенти, преподаватели, пенсионери, водачи на МПС.

Както стана ясно административните производства като обща система на първо място включва в себе си производство по издаване на административни актове. С оглед характеризирането на производството по разглеждане на предложения и сигнали като самостоятелно от останалите производства пред административни органи, считам за необходимо да припомним и обърнем внимание и върху някои основни моменти от процедурата по издаването на административни актове. Като цяло това производство е един сложен комплекс от проблеми. Някои от тези проблеми имат твърде подробен характер, но други, някои от които ще засегнем, са с принципно важно значение, като например въпросът за характера и приложното поле на производството, за водещия го орган, страните, началото, движението и приключването, естеството на крайния акт и др. Производството по издаване на индивидуални административни актове е съвкупност от регулирани от нормите на АПК последователно развиващи се правни действия, насочени към издаването на индивидуални административни актове, доколкото със закон не е установено друго. Характерно за него е отсъствието на правен спор, както при тези, поместени в следващия Дял 3 от АПК. Правен спор може да се появи след приключване на производството по повод вече издаден административен акт, ако някои от засегнатите страни имат претенциите относно действителността на акта. Така че въпросното производство няма спорен характер и се характеризира като “неспорно” или “безспорно” производство.¹⁵⁵ Друга отличителна характеристика на производството по издаването на индивидуални административни актове е, че то, се явява като “основна” фаза на административния процес. Нарича се още и “необходима” негова фаза, за разлика от други фази на процеса, които както ще видим, могат да се разглеждат като евентуални и всичко това потвърждава неговото важно значение. Крайният юридически продукт, както вече стана ясно, е индивидуалният административен акт, с издаването на който приключва производството. Съгласно постановките на кодекса “индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт”, (чл.21, ал.1 от АПК). От предмета на това производство са изключени административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно или е предвидено специално производство с оглед на естеството им, както и индивидуалните административни актове на Министерския съвет (чл.22 АПК). Участници в производството могат да бъдат физически лица, юридически лица

¹⁵⁴ (АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ОБЩА ЧАСТ СИБИ 2010 И.Дерменджиев, Д.Костов, Д.Хрусанов).

¹⁵⁵ (АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – СИБИ 2011 И.Дерменджиев, Д.Костов, Д.Хрусанов, стр.102)

и държавни органи, за които възникват и съществуват определени процесуални права и задължения в рамките на производството по издаване на индивидуални административни актове. Според това дали съответният участник може с действията си да влияе върху развитието на производството те биват преки и косвени. Преки са тези участници, които могат да извършват процесуални действия за започването, развитието и приключването на производството - решаващ орган и страни. Относно статута на решаващия орган, автор на индивидуален административен акт може да бъде административен орган или овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги. Важно условие за да може да издава законосъобразни индивидуални административни актове е авторът да има компетентност, а именно нормативно установено властническо правомощие да може той, в определени случаи, в определени териториални граници и за даден период от време да издава определени юридически актове и да извършва определени правни действия. За да могат да встъпят в административнопроцесуални правоотношения, страните трябва да бъдат процесуално правоспособни и дееспособни. Един участник е страна в производството, когато защитава права и интереси, като според това дали са свои или чужди страните биват главни - участват в производството от свое име, за защита на свои права и интереси, защото с индивидуалния административен акт се създават права или задължения или се засягат негови права или законни интереси и допълнителни - прокурор и омбудсманът, които защитават не свои, а чужди права и интереси в рамките на предоставената им компетентност. Косвените участници в производството не могат да влияят върху неговото начало, развитие и приключване, а с процесуалните си действия подпомагат решаващия орган при правилното решаване на въпроса.

Искането за издаване на индивидуален административен акт може да бъде писмено или устно. Необходимите реквизити са посочени в чл.29, ал.2 АПК. Исканията, внесени устно, се отразяват в протокол, който се подписва от заявителя и от длъжностното лице, което го е съставило (чл.29, ал.5 АПК). Начините за започване на производството са регламентирани в чл.24 от АПК. Служебно – по инициатива на автора (компетентния орган), или чрез сезиране – по искане на заинтересувано лице. За постановяване на индивидуален административен акт следва да се уведомят всички заинтересовани физически и юридически лица, в това число и тези, които не са участвали в производството. Заинтересувани лица са тези лица, за които с акта се създават права или задължения или се засягат техни права или законни интереси. Уведомяването трябва да се извърши в 3-дневен срок от издаването на индивидуалния административен акт.

Правните последици от издаването на индивидуален административен акт се свеждат до това, че се стига до обективизиране на основаващо се на закона властническо изявление на държавен орган (или на изрично овластен за това субект на правото), което едностранно поражда правни последици. След този момент адресатите на това изявление имат възможност да оспорят индивидуален административен акт. Ако считат, че актът е неправилен или незаконосъобразен оспорването му по административен ред е пред по-горестоящия административен орган. Другата възможност е да го оспорят по съдебен ред, ако считат, че актът е незаконосъобразен. В случай, че не оспорват индивидуалния административен акт, то следва да го изпълнят.

АПК е предвидило субсидиарно прилагане на правилата от производството по издаване на индивидуални административни актове за неуредените в раздела за общи административни актове въпроси (чл. 74 от АПК). Основните характеристики на общият административен акт го определят като едностранно властническо волеизявление на компетентен орган въз основа и в изпълнение на закона, което предизвиква пряко правни последици и има задължителен характер, като има еднократно правно действие за неопределен, но определяем кръг правни субекти. Приемането на общ административен акт се предхожда от неговото обявяване и става с участието на заинтересованите лица. Такъв акт може да бъде оспорван от всеки, който има правен интерес. В чл.66 от АПК се въвежда задължение откриването на производството по издаване на общия административен акт да се оповестява публично чрез средствата за масово

осведомяване, или чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица, или по друг подходящ начин. Уведомяването трябва да включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството. Формите на участие на заинтересованите лица в производството могат да бъдат писмени предложения и възражения; участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта; участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен; обществено обсъждане. (чл. 69 и чл. 70 от АПК). АПК изрично изисква общия административен акт да се издаде, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации. (чл. 71 от АПК). Съдържанието на общия административен акт се съобщава по реда, по който е било направено уведомяването за издаването на акта. Ако в производството са участвали чрез предложения, възражения или по друг начин отделни заинтересовани лица или организации, на тях им се изпраща отделно съобщение за издаването на акта. (чл. 72 от АПК). Предвидена е и особена хипотеза за общ административен акт, издаден в неотложни случаи (чл. 73 от АПК) - за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите или за управление при кризи. В тези хипотези може да не се спазят някои от разпоредбите на този раздел за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта. При тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му.

Третият вид административни актове са нормативните административни актове. Те съдържат общозадължителни, безлични правила за поведение, подзаконови норми. Издават се от оправомощените административни органи каквито са Министерски съвет, министри и ръководители на централни ведомства, общински съвети. Особеност е, че тези правомощия не могат да се делегират. Нормативните административни актове са постановления, наредби, решения, инструкции и др. Адресатите на нормативните актове са определени най-общо или с общи белези, напр. граждани, организации, лица с определени професии и т.н.). Нормативните административни актове се отнасят до неопределен брой адресати и се прилагат докато актовете са в сила, т.е. многократно. Казано накратко те установяват общи и неадресирани към конкретно индивидуализирани правни субекти правоотношения и правни положения. По това приличат на законите, но се различават по органа, който ги издава, и по подзаконовия си, произведен характер, тъй като те съдържат подзаконови правни норми, издават се въз основа и в изпълнение на закона. Правната уредба на производството по издаване на нормативни административни актове е по-лаконична в сравнение с тази на индивидуалните административни актове. За неуредените въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за нормативните актове.

Производството по издаване на индивидуални административни актове е различно от производството по издаване на общи административни актове и производството по издаване на нормативни административни актове. Разликите се заключават главно в различния начин на започване и на приключване, вида и правната характеристика на крайния юридически продукт и формите на участие. Очертаването на основните характеристики на общата система на производствата пред административни органи, елементите на която са били цел на други научни разработки е важно с оглед разграничаването и обособяването на производствата включени в тази система. Почти липсват обаче разработки за производството по разглеждане на предложения и сигнали като елемент от тази обща система на производства пред административни органи. Обединява ги фактът, че са административни производства, а не съдебни. И това производство се намира в сферата на административните производства, регламентирани от АПК.

Задачата на този доклад е да се обърне поглед и да се анализира производството свързано с предложенията и сигналите, което както вече стана ясно се явява самостоятелно по отношение на осатаналите. То е уредено по специфичен начин и неговите особености и характеристики ще следва да се изяснят. В това производство става дума за вид заявления, с които едно последвало производство приключва с решение.

Правната уредба на производство по предложенията и сигналите е систематизирана в чл. 107 до чл. 125 от АПК. Съгласно чл. 107, ал. 3 от АПК „предложенията могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции, или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи.” За разлика от сигналите, предложенията не съдържат непременно критики. На практика предложението може да се отнася до усъвършенстване на организацията на съответните органи, например да се откриване или закриване на отдел, сектор, дирекция, да засяга дейността им като, например, увеличаване на приемното им работно време, или да се отнася до решаването на други въпроси, които са в рамките на компетентността на съответните органи, като например предложение до общинския съвет за подобряване на разписанието на градския транспорт.

Съгласно чл. 107, ал. 4 от АПК **сигнали** могат да се подават за „злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.“ Видно от легалната дефиниция всички такива действия или бездействия имат негативен характер и това дава основание да бъде сигнализиран съответният орган чрез сигнал.¹⁵⁶ Застъпените в това производство принципи са изброени в чл. 108 от АПК - обективност и законосъобразност. Административните или други органи, които осъществяват публичноправни функции са длъжни да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно. Страни в производството могат да бъдат всеки гражданин или организация, както и омбудсманът. Организацията на производството по предложенията и сигналите трябва да е задължително правно регламентирана и тя се определя в устройствените правилници на административните органи и тези, които осъществяват публичноправни функции. За цялостната работа с предложенията и сигналите отговарят същите тези органи. Въведен е принцип на задължителност на разглеждането на постъпили заявления, както и забрана за преследване, заради подадени предложения и сигнали по реда на АПК.

С подаването на предложението или сигнала се образува административнопроцесуално отношение. От едната му страна са субектите, образували производството, с подаването на предложението или сигнала (граждани, организации и омбудсман). От другата страна са съответните административни органи до които се подават. АПК не поставя изискване за някаква специална форма за предложенията и сигналите - писмени или устни, подадени лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. А когато е необходимо предложението или сигналът да се подаде писмено или да отговаря на определени изисквания, на подателя се дават съответни разяснения. Всяко подадено предложение или сигнали се регистрира. Особеност на това производство е поставена в чл. 111, ал. 3 от АПК - не се образува производство по анонимни предложения или сигнали, както и по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години. Предложенията и сигналите, които са подадени до некомпетентен орган, се препращат не по-късно от 7 дни от постъпването им на компетентните органи, а сигналите не могат да се решават от органите или от длъжностните лица, срещу чиито действия са подадени, освен когато те приемат, че са основателни и ги уважат. АПК поставя ясни изисквания за точното и обективно изясняване на случая. До вземането на решение по предложение или сигнал се стига, след като случаят се изясни и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите лица. А за установяване на фактите и обстоятелствата се използват всички средства, които не са забранени от закона. Съгласно чл. 115 от АПК органът, постановил решението, взема мерки за неговото изпълнение, като определя начина и срока за изпълнението. Производството по предложенията и сигналите приключва с решение за отказ те да бъдат уважени или с изпълнение на постановено положително решение по тях. Предложенията се правят пред органите, компетентни да решат поставените в тях въпроси

¹⁵⁶ (Административен процес на Република България, И.Дерменджиев, Д.Костов, Д.Хрусанов, стр.282)

като преписи от тях могат да се изпращат и до по-горестоящи органи. Решение по предложението се взема най-късно два месеца след неговото постъпване и се съобщава в 7-дневен срок на подателя. Когато е необходимо по-продължително проучване, срокът за вземане на решението може да бъде продължен от по-горестоящия орган до 6 месеца, за което се съобщава на подателя.

Една от съществените разлики с други административни производства представлява необжалваемостта на решението постановено по направено предложение или сигнал. Производствата по сигнали на граждани са изцяло административни и по отношение на тях не е предвиден съдебен контрол, предвид разпоредбата на чл. 124, ал. 2 от АПК¹⁵⁷. Уведомяването на административния орган, издал акта, че същият е влязъл в сила и не е изпълнен, представлява сигнал по реда на чл. 107 и следващите от АПК, а решенията по тях, съгласно чл. 124, ал. 2 АПК, не подлежат на обжалване¹⁵⁸.

Разлики се откриват и в хипотезите за спиране на изпълнението. В производството по оспорването на административните актове по административен ред е предвидена забрана за изпълнение на акта преди да са изтекли сроковете за тяхното оспорване, а при подадена жалба или протест - до решаването на спора от съответния орган (чл. 90, ал. 1 АПК). Изключения от това правило са предвидени и те са включени в ал. 2 на същия член. Подаден сигнал обаче не спира изпълнението на оспорения акт или извършването на определена дейност, освен ако органът, компетентен да се произнесе, разпорежи изпълнението да се спре до постановяване на решението.

Следваща особеност касае принципът за пряк и личен правен интерес, който е общ за административния процес като цяло, но има изключения за подаване на предложение или сигнал, където не се изисква наличие на личен и пряк правен интерес съгл. разпоредбата на чл. 15, ал. 2 АПК. Изискванията за правния интерес се изразяват в това правният интерес да е личен, т.е. да засяга правната сфера на оспорващия и да е пряк, т.е. непосредствено удовлетворяване на оспорващия да настъпва, ако с отмяната на административния акт се отстрани настъпилата или настъпващата щета¹⁵⁹.

Сигнали се подават до органите, които непосредствено ръководят и контролират органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава. Оставена е възможност за преценка на подателя, с която сигналът може да се подаде и чрез органа, срещу чието действие или бездействие е насочен. Преписи от сигналите могат да се изпращат и до по-горестоящи органи. Съдебната практика разглежда сигналът като сведение до компетентния орган, от чиято преценка зависи дали служебно да инициира административно производство¹⁶⁰; като средство за информиране на административния орган за определени нередности – злоупотреби с власт и корупция, лошо управление или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, но не и като средство за защита на лични права, свободи или законни интереси¹⁶¹. Сигналът може да установи основанието на компетентния административен орган да инициира административното производство *ex officio*, но не и правно и доказателствено релевантните факти в обхвата на доказването¹⁶².

Решението по сигнала се взема най-късно в двумесечен срок от постъпването му. Предвидена е хипотеза, при която особено важни причини могат да наложат удължаване на срока от по-горестоящия орган, но с не повече от един месец, за което се уведомява подателят. Когато уважи сигнала, органът взема незабавно мерки за отстраняване на допуснатото нарушение или нецелесъобразност, а ако не признае основателността на сигнала, органът в срок един месец от подаването му го изпраща заедно със своите обяснения на съответния по-

¹⁵⁷ (Определение № 7379 от 30.05.2013 г. по адм. д. № 5262 / 2013 на Върховния административен съд)

¹⁵⁸ Определение № 13931 от 06.11.2012 г. по адм. д. № 13032 / 2012 на Върховния административен съд

¹⁵⁹ Определение № 5672 от 16.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 548 / 2008. г, докладчик съдията Йовка Дражева

¹⁶⁰ (Решение № 11733 от 03.10.2018 г. по адм. д. № 3687 / 2018 на Върховния административен съд).

¹⁶¹ Определение № 14531 от 05.11.2013 г. по адм. д. № 13002 / 2013 на Върховния административен съд

¹⁶² Решение № 11733 от 03.10.2018 г. по адм. д. № 3687 / 2018 на Върховния административен съд

горестоящ орган, за което уведомява подателя. Решението по сигнала е писмено, мотивира се и се съобщава на подателя в 7-дневен срок от постановяването му.

Решението по сигнала се изпълнява в едномесечен срок от постановяването му. Отново, по изключение, срокът може да бъде продължен от органа, който го е постановил, когато това се налага по особено важни причини, но с не повече от два месеца.