

CHARACTERISTICS OF PROPOSALS AND ALERTS (DIFFERENTIATION FROM OTHER TYPES OF APPLICATIONS INCLUDED IN THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE)

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: *Clarifying the characteristics of proposals and alerts is extremely important in order to make these proceedings separately and to determine its place among the other administrative proceedings included in the Code of Administrative Procedure. The different names of proposals and alerts suggest specificities that characterize them as such. These particularities can be inferred through their mutual comparison, but also through their comparison with other types of applications - claim, complaint, protest.*

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

Подаването на предложения и сигнали от правно легитимирани субекти от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) до по-горестоящите административни органи е законоустановено средство за усъвършенстване работата на административните органи. Чрез прилагането им се осъществява контрол за спазване на принципите за достъпност, публичност и прозрачност в административното производство (чл. 107, ал. 4 от АПК). Сигналите са насочени срещу злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно и общинско имущество, и други незаконосъобразни действия или бездействия на административните органи, с които се засягат държавни и обществени интереси, както и права или законни интереси на други лица. За разглеждане на сигналите срещу посочените нарушения и допуснати незаконосъобразни действия от страна на административни органи и длъжностни лица в Административнопроцесуалния кодекс е регламентирано отделно административно производство, съдържащо най-общите, но задължителни изисквания, за да се развие то законосъобразно, а именно: компетентност на непосредствено по-горестоящия орган; редовност на сигнала и допустимост на производството; предвидените процесуални срокове и процесуалните действия, с които е оправомощен органът, за решаване на повдигнатите в сигнала въпроси (събиране на доказателства, спиране на производството, произнасяне с решение и изпълнение на постановеното решение).¹⁶³ Някои от по-основните изискване за образуване на производството е подаденият сигнал да не е анонимен и да отговаря на формата, определена с текста на чл.111 от АПК. С други думи авторството е въздигнато от законодателя в условие за допустимост. Широкият обхват на контрола, осъществяван чрез сигналите, определя и широкия кръг от правни субекти, които могат да подават сигнали. Тази правна възможност е предвидена за всеки гражданин и организация, включително за омбудсмана съгл. чл.109 от АПК. Отличителен белег в това производство е, че за упражняване на право на предложение или сигнал не се изисква доказване на личен или на пряк правен интерес на подателя. Това е гарантирано със забрана за преследването на авторите на тези критични заявления, в случаите когато предприемат действия по депозирането им по този закон. Тази забрана за ангажиране на отговорността на подателите на сигнали е въведена с текста на чл.108, ал.2 от АПК като основен принцип, поради което има задължителен характер.

От правната същност на сигнала като контролно средство произтича и определената компетентност на органите, пред които следва да се депозират сигналите на подателите им.

¹⁶³ Правен свят - Сигналите на граждани като способ за обществен контрол

Споменахме, че АПК урежда основните характеристики, но специфичните правила и конкретните процесуални действия и срокове се уреждат с устройствените правилници на съответните административни органи и организации, изпълняващи публичноправни функции. С разпоредбата на чл. 110, ал. 1 от АПК законодателят е делегирал права на административните органи за организацията на работата с предложенията и сигналите, като им е предоставил възможност за изготвяне на самостоятелни процедури, регламентирани в устройствените им правилници. По своята правна същност устройствените правилници представляват подзаконов нормативни актове, уреждащи статута, организацията и дейността на административните органи. В тях следва да намерят място новосъздадени правила, свързани с образуването и хода на производството - например определяне на длъжностните лица, участващи в производството и кръга на задълженията им, реда за регистрация, сроковете, движението на производството и други. Тази вътрешноведомствена нормативна уредба се явява задължителна за спазване от страните с оглед правилното и законосъобразно развитие на производството и постановяване на акта. В нея се определя и органът, в чиито правомощия е предоставено разглеждането и решаването на сигнали, насочени срещу работата на подчинената му администрация. В тази връзка административният орган, ръководещ съответната администрация, е длъжен публично да оповести критериите и вътрешните правила, както и утвърдения ред за упражняване на дейността по приемане и разглеждане на сигналите като компетентен орган по смисъла на чл. 119, ал. 1 от АПК. Тази разпоредба създава правило, че сигналите се подават до административните органи, които непосредствено ръководят и контролират тези органи или длъжностни лица, които са осъществили незаконосъобразни или нецелесъобразни действия и срещу които са насочени сигналите. Текстът не е императивен, поради което изрично е предвидена и правната възможност сигнал да се подаде и чрез органа, срещу когото е насочен, като може да се приложи или изпрати препис и до по-горестоящия орган. Във всичките посочени случаи постъпилият сигнал се явява редовно подаден и сезира компетентния орган, ако отговаря на предпоставките за редовност по чл. 111 от АПК. С оглед процесуална бързина и целесъобразност с разпоредбата на чл. 113 от АПК е създадено и едно изключение, свързано с прилагане на принципа за самоконтрол на административния орган върху издадения от него акт или осъщественото действие или бездействие, когато сигналът е насочен срещу последния. Този текст изрично предоставя в компетентност на първичния административен орган да упражнява правото на "отзив", като сам разглежда и се произнася по постъпил сигнал срещу него, но само в случаите, когато приеме, че сигналът е основателен и следва да се уважи. В обратната хипотеза, когато органът по чл. 119, ал. 2 от АПК не приеме сигнала за основателен, е предвидено задължение за препращането му в едномесечен срок от постъпването му пред по-горестоящия орган. Въведено е и задължение за първичния орган за вземане на становище по случая и изпращане на обяснения, ведно със сигнала, за което следва да се уведоми и подателят. В случаите на депозиране на сигнала пред некомпетентен орган, последният е длъжен да го препрати в 7-дневен срок на компетентния орган за произнасяне. В тази връзка с АПК е уредено като основен принцип задължителното разглеждане на сигналите и произнасяне от компетентния административен орган с мотивирано решение. Изключение е допуснато само в следните изброени случаи: Първото изключение се отнася до анонимните сигнали като в тази хипотеза законодателят изрично е указал да не се образува административно производство, тъй като анонимните сигнали не доказват наличие на волеизявление и постигане на целения акт. С текста на чл. 111, ал. 4 от АПК авторството на сигнала е предвидено като условие за допустимост. Второто изключение се отнася до сигналите, в които се описват нарушения, извършени преди повече от две години. Този срок от една страна представлява предпоставка за допустимост на сигналите, като изискването е последните да се насочват срещу нарушения, извършени в рамките на последните две години, преди подаването им, а от друга страна има погасителен характер по отношение на отговорността на органите и длъжностните лица за нарушенията, извършени преди повече от две години. Третото изключение за разглеждане на постъпил сигнал от компетентния орган е

регламентирано в чл.124, ал.1 от АПК и съдържа изрична забрана за образуване на производство по въпрос, по който решаващият орган вече се е произнесъл с мотивирано решение. В случаите, когато повторният сигнал е свързан с изпълнение на постановения акт или с нови факти и обстоятелства, изключението отпада и сигналът подлежи на разглеждане. При допустимост на производството по сигнала компетентният административен орган е длъжен да изясни случая и да установи всички относими факти и обстоятелства, като има право да събира доказателства и да използва всички законоустановени средства за доказване. Същият орган може да изисква документи, сведения и обяснения от граждани и организации, както и да определя срокове, в които исканите документи да му бъдат предоставени от участниците или от неучастващи в процеса лица. В правомощията на компетентния орган е предвидено и право да спира изпълнението на атакуван акт или на определена дейност. Тази правна възможност е създадена в резултат на разширяване на оперативната самостоятелност на административните органи. Разпоредбата на чл.120 от АПК регламентира спирането на изпълнението на оспорения акт или дейност като обезпечителна мярка, поради което органът следва да се произнесе с разпореждане за спиране, което поражда своето действие, докато трае административното производство по разглеждане на сигнала. Сроковете за произнасяне на компетентния орган са определени инструктивно, като е предвиден двумесечен срок, считано от постъпването на сигнала, но този срок може да бъде продължен от по-горестоящия орган с още един месец. За продължаването на срока се изискват особено важни и относими причини, които обективно следва да са възникнали и да са пречка за своевременното произнасяне по сигнала. Инструктивният характер на срока води до неотпадане на задължението на органа за произнасяне и за постановяване на мотивирано решение, дори и след изтичане на законоустановения срок за произнасяне. Правната последица от неспазването му се свързва с възникване на предпоставките за носене на административнонаказателна отговорност от компетентния орган. По постъпилния сигнал компетентният орган следва да се произнесе с решение, което има характер на индивидуален административен акт, но не подлежи на обжалване. Решението се съставя в писмена форма и се мотивира с правни и фактически съображения и се съобщава на подателя в 7-дневен срок от постановяването му. За разлика от другите индивидуални административни актове с изричната разпоредба на чл.124, ал.2 от АПК е предвидено, че решенията, постановени по сигнали, не подлежат на обжалване, което ги прави окончателни от датата на постановяването им. Въвеждането на принципа за необжалваемост по отношение на тези решения е свързан с разширяване ролята и оперативната самостоятелност на административните органи и на бързината при въвеждане на нови вътрешноведомствени мерки с оглед целесъобразното решаване и отстраняване на нередовности. Съобщаването на решението е регламентирано като процесуално действие, което е част от административното производство и се извършва индивидуално за подателя и за всяка заинтересована страна, като начинът на съобщаване е предоставен в правомощията на произнеслия се административен орган. Изпълнението на решението е последният етап от образуваното производство, с което то приключва окончателно. Постановилият решението орган определя начина и срока за привеждането му в изпълнение и взема мерки за постигане на целения с решението резултат. В този аспект е създадената разпоредба на чл.125, ал.3 от АПК, уреждаща задължение за изпълнителния орган да уведоми за изпълнението на решението органа, който го е постановил. С текста на чл.125 от АПК е предвиден едномесечен срок за изпълнение. От съдържанието на разпоредбата на чл.125, ал.3 от АПК се формира и изводът, че произнеслият се компетентен орган има право да възлага изпълнението му на определен от него изпълнителен орган.

С изпълнението на решението приключва и производството по конкретния сигнал. Подаването на сигнали от граждани, организации и дори от омбудсмана до по-горестоящите административни органи е законоустановено средство за подобряване на работата на административните органи и осъществяване на контрол за спазване на принципите за достъпност, публичност и прозрачност в административното производство (чл.107, ал.4 от АПК). Сигналите са насочени срещу злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно и общинско имущество, и други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия

или бездействия на административните органи, с които се засягат държавни или обществени интереси, както и права или законни интереси на други лица.

Нормативната уредба на жалбите е в чл. 81-98 АПК. Жалбата е документ, чрез който в писмена форма се обжалват незаконосъобразността и/или нецелесъобразността (в случаите, когато не се подава от прокурор) и незаконосъобразността (когато се подава от прокурор) на определен административен акт в случаите, когато това не е забранено с нормативен акт. Когато подателят е прокурор документът се нарича протест, а в останалите случаи – жалба. АПК дава определения на някои от използваните понятия в допълнителните си разпоредби. Разпоредбата на § 1, т. 1 от ДР на АПК дава определение на понятието "административен орган". "Административен орган" е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Такъв орган е например всяка община. В § 1, т. 3 ДР АПК се посочва кой акт е нецелесъобразен. "Нецелесъобразен" е административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност.

Съгласно чл. 81 АПК индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Чл. 93 АПК сочи, че компетентен да разгледа жалбата или протеста е непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспорения акт. Пак в този текст е указано, че:

- административните актове на кметовете на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината;
- административните актове на специализираните изпълнителни органи на общината се обжалват пред кмета на общината;
- административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител.

Съгласно текста на чл. 83 АПК жалби могат да се подават от заинтересованите лица или от прокурора, но той може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт, а не и относно целесъобразността на акта.

Съществуват нормативно установени изисквания относно формата и съдържанието на жалбата/протеста. Жалбата или протестът се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва (чл. 84 АПК).

Жалба, която съгласно чл. 85 АПК трябва да бъде написана на български език и да съдържа:

- трите имена и адреса, телефон, факс и електронен адрес, ако има такъв - за българските граждани, съответно името и длъжността на прокурора, номера на телефона, факса или телекса, ако има такъв;
- трите имена и личния номер за чужденец и адреса, заявен в съответната администрация, телефон, факс и електронен адрес, ако има такъв;
- фирмата на търговеца или наименованието на юридическото лице, изписани и на български език, седалището и последния посочен в съответния регистър адрес на управление и електронния му адрес;
- акта, който се оспорва, и органа, който го е издал;
- органа, до който се подава;
- възраженията и тяхното основание;
- искането;
- подпис на подателя.

Към жалбата съгл. чл. 86 АПК се прилагат пълномощно, когато жалбата се подава от пълномощник, удостоверение за регистрацията и актуалното състояние на търговеца или юридическото лице, документ за платена държавна такса, когато се дължи такава, преписи от жалбата или протеста и писмените доказателства за останалите страни.

Жалбата или протестът заедно с приложените необходими документи се подава чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации. Мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие може да

се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе (чл. 84 АПК). С жалбата или протеста може да се поиска събирането на доказателства, на които се основават исканията в тях, или да се вземат предвид факти и обстоятелства, които не са били съобразени от административния орган при издаването на акта или са настъпили след издаването му (чл. 85, ал. 2 АПК). Ако жалбата или протестът не отговаря на законовите изисквания, на подателят се изпраща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението (чл. 87 АПК). Когато не е посочен адресът на подателя, уведомяването се прави чрез поставяне на обявление на определеното за това място в сградата на административния орган в продължение на 7 дни. Ако подателят не отстрани нередовностите, жалбата или протестът заедно с приложенията се връщат, а при непълен адрес се оставят в общата канцелария на органа на разположение на подателя. В законоувердените в чл. 88 АПК случаи жалбата или протестът се оставят без разглеждане. Това са случаите, когато:

1. са неподведомствени на по-горестоящия административен орган – в този случай жалбата или протестът се препраща на компетентния орган;
2. са подадени след 14-дневния нормативно установен срок;
3. подателят няма интерес от обжалването;
4. подателят писмено оттегли жалбата или протеста.

В горните три случая производството се прекратява от по-горестоящия административен орган. Предвидена е възможност административният орган, издал обжалвания акт да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорения акт, да го отмени или измени, или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересованите страни (чл. 91 АПК). Това трябва да стане в 7- или 14-дневен срок в зависимост от това, дали органът е едноличен или колегиален. Новият акт подлежи на оспорване по реда на АПК.

Чл. 96 АПК указва, че заинтересованите лица могат да бъдат изслушани от компетентния да разгледа жалбата или протеста орган в разумен срок. За изслушването се съставя протокол.

В сложни от фактическа или правна страна случаи компетентният да разгледа жалбата или протеста орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая. Комисията се състои най-малко от трима членове, от които един с юридическо образование и двама специалисти от съответната област, като поне един от специалистите е лице, което не работи в съответната администрация (чл. 94 АПК). В определен от компетентния орган срок комисията разглежда преписката с възраженията по жалбата или протеста и приложените към нея писмени доказателства, събира нови доказателства, ако това е необходимо, и изготвя мотивирано писмено становище за законосъобразността и целесъобразността на оспорения административен акт. Становището се подписва от всички членове на комисията и се предоставя на административния орган. Когато не възприеме становището на комисията, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган излага мотиви за това (чл. 97, ал. 4 АПК). В двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган се произнася с мотивирано решение, с което обявява оспорения акт за нищожен, отменя го изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или отхвърля жалбата или протеста (чл. 97 АПК). Компетентният да разгледа жалбата или протеста орган решава въпроса по същество, освен ако исканият акт е от изричната компетентност на по-долустоящия орган. Когато административният орган противозаконно е отказал да издаде документ, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган го задължава да извърши това, като му определя и срок за издаване на документа.

Решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган се съобщава незабавно на оспорващия и на другите заинтересовани лица (чл. 98 АПК).

Предвидената дължима такса за подаването на жалби е в размер на съответната нормативно установена държавна такса (в случаите, когато такава се дължи).

Чрез подаването на жалби, сигнали и предложения гражданите упражняват едно свое конституционно право, нормативно установено в чл. 45 от Конституцията на Република България. Съгласно чл. 98, ал. 2 АПК когато след подаване на жалба/протест въпросът е решен

по същество, решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган подлежи на оспорване за законосъобразност пред съда. Ако жалбата или протестът са отхвърлени, на оспорване пред съда подлежи първоначалният административен акт. Когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в законоустановения срок, законосъобразността на административния акт може да се оспори чрез административния орган, издал акта, пред съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред. Когато въпросът е решен по същество, решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган подлежи на оспорване за законосъобразност пред съда. Ако жалбата или протестът са отхвърлени, на оспорване пред съда подлежи първоначалният административен акт (чл. 98, ал. 2 АПК).