

FRI-2B.313-1-L-15

SIMILAR FEATURES AND DIFFERENCES BETWEEN THE COMPLAINT AND THE PROTEST IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Doctoral student Miglena Kisyova

Department of Public Law,
“Angel Kanchev” University of Ruse
Tel.: 0883 47 70 36
E-mail: mnoncheva@uni-ruse.bg

Prof. Dimityr Kostov, PhD

Department of Public Law,
“Angel Kanchev” University of Ruse
Phone:
E-mail:

Abstract: *The document aims to examine and analyze the similar characteristics and differences between the complaint and the protest in the administrative process of the Republic of Bulgaria. These are the two remedies used by the administrative process in proceedings to challenge administrative acts. On the other hand, these are also ways of protecting the legal interests of different legal entities.*

Due to the specificity that the complaint is used by citizens to protect their personal rights and interests, and the protest is used by the prosecutor when it is necessary to protect state and public interests, it is necessary to distinguish between the two methods. Who can submit them, when, under what conditions. Whether the same legal rules apply to both.

Their role in the administrative process is crucial to how specific administrative proceedings would develop. In order to produce legal effects, both methods must be regular and admissible. Failure to do so would result in the complaint or protest being left without motion or without consideration.

Keywords: *complaint, protest, administrative process, similar, differences*

ВЪВЕДЕНИЕ

Административните производства се отличават значително по своя характер от гражданскопроцесуалните и наказателните производства. Най-отличителната им особеност се крие може би във факта, че тук законодателят е предоставил възможност за контрол още преди да се стигне до съдебната зала, а именно – административния контрол по административен ред. Другата контролна фаза е по съдебен ред, която е позната за другите производства. В този случай и при двете контролни фази в административното производство – обжалване по административен ред и по съдебен ред, е нужно съответния орган да бъде сезиран, за да бъде поставено началото на спорното производство. За тази цел законът е определил две правно – технически средства – жалба и протест. Чрез сезирането, съответният контролен орган се ангажира по законен начин за разрешаването на съответния правен спор. В този момент на обжалването особена роля имат жалбата и протеста. Това са двата способа, които се явяват връзката между реализирането на претенциите, исканията на заинтересованата страна по отношение на издадения административен акт и съответният административен орган, имащ компетентността да се произнесе по тях.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. СХОДНИ БЕЛЕЗИ

В правната теория са утвърдени като правно – технически способа жалбата и протеста, които служат за защита на различни правни субекти, на различни правни интереси при уреждането на административни спорове помежду им. Административно процесуалният кодекс може да ги разглежда едновременно и повечето от разпоредбите му да обхващат и двата способа, но всеки един от тях има своите особености, които ги отличават един от друг според

различни критерии (субекти, срокове и т.н.). Затова и при разглеждането им като съотношение жалба – протест, може да се говори, че между тях се откриват както сходни белези, така и разлики.

Разглеждайки сходните белези между жалбата и протеста е редно първо да се започне от начина по който те се проявяват в правния мир. Преди всичко това са документи, със законово изискване да бъдат изготвени на български език и в писмена форма, която е и форма за действителност. Това всъщност се явява и едно от условията, спазването, на което гарантира тяхната редовност.

След това идва ред на предназначението и целта им, заради която се използват, което предопределя една от общите помежду им черти. Общото е, че и двата способа поставят началото на спорните производства в административния процес. Чрез тях в административния процес се обжалват незаконосъобразни или неправилни административни актове, за които се счита, че нарушават конкретни права и интереси, като за тази цел се спазват разпоредбите на Административно процесуалния кодекс.

Другият „критерий“, по който могат да бъдат разгледани сходните белези между жалбата и протеста е законовата им уредба в различните производства в административния процес. В АПК няма отделно обособени разпоредби, които да регламентират същността и изискванията към протеста, затова се приема, че законово уредените изисквания към жалбата се отнасят и за протеста. Но от това не следва, че същите ще се прилагат автоматично спрямо протеста. Тъй като в административния процес има различни производства, всяко със своята особеност, сходните белези и разлики между жалбата и протеста ще се разгледат за всяко от тях. Така при контролното административно производство чл. 84, чл. 85 и чл. 86 от АПК „споменават“ и двата термина „жалба“ и „протест“, определяйки изискванията им откъм форма и съдържание, на които трябва да отговарят когато се подават, при оспорването на административните актове по административен ред. А за съдебните производства се прилагат чл. 150 и чл. 151 от АПК, които уреждат изискванията за жалбата респективно протеста за оспорване на административните актове пред първа съдебна инстанция, а чл. 212 АПК – изискванията за второинстанционното (касационно) оспорване. Изводът е, че законодателят поставя еднакви изисквания към оформлението и съдържанието на жалбата и протеста, въпреки различията които имат като способности. Това от своя страна обаче не означава, че законът следва да се тълкува буквално и да се прилага в своята пълнота едновременно, и за жалбата и протеста. При оформянето на двата документа, следва да се преценяват спецификите на подателите им и кое е приложимо за тях.

Сходни прилики има и в начина на подаването им, за да се постави началото на съответното производство. *Оспорването по административен ред* има своите особености – акта се оспорва чрез административния орган, чийто акт се оспорва пред непосредствено по – горестоящия административен орган, издал акта (чл. 84, ал. 1 АПК). Всъщност това е и редът за подаване на жалбата или протеста. Същото изискване важи и за оспорването пред първа съдебна инстанция – жалбата и протеста се подават чрез органа, издал оспорвания акт (чл. 152 АПК). За заинтересованите лица, които подават жалба и чийто права и интереси са засегнати по някакъв начин, и които са страна по издадения административен акт е по – лесно да се възприеме образуването на това производство. Но участието на прокуратурата в това производство не се изключва, тъй като с административния акт могат да бъдат засегнати и важни държавни, обществени интереси, които от своя страна са от значение и за гражданите, организациите. Принципът за подаването им относно начина се запазва, но първоинстанционното съдебно оспорване подлежи на коментари и критикуване в теорията. Според една група автори този проблем се свързва с „*нарушаване принципа на равнопоставеност на страните в съдебното оспорване*.“¹⁶⁴ Според други „*Основният аргумент е, че по този начин се нарушава принципът на равенство между страните в съдебното оспорване. Не е оправдано една от страните в съдебното административно*

¹⁶⁴ Хрусанов Д., Костов Д., Административен процес на Република България. прераб. и доп. Изд. Сиби 2011, стр. 207-208

*производство да подава своя протест до съда чрез другата страна в това производство. Вероятно законодателят е счел, че наличието на доказателствата, послужили за издаване на оспорения административен акт при административния орган, е достатъчно основание за подаване на протеста чрез него.*¹⁶⁵

Що се отнася до оспорването на отделните видове административни актове – индивидуални, общи и нормативни, те могат да бъдат атакувани както с жалба, така и с протест. Това от своя страна определя и другата обща черта между двата правно – технически способа.

Следващият сходен белег между жалбата и протеста, е че техните субекти могат да ги подават срещу съответният административен акт както по административен ред, така и по съдебен ред. В чл. 83 от АПК е уредена тази възможност. С подаването съответно на жалбата или протеста, техните податели се конституират като страни и се създават административно процесуални отношения между тях и съответния орган.

Подадените в срок жалба респективно протест имат двоен ефект. Първият ефект се изразява в това, че по – горестоящият орган е сезиран със спора за законосъобразността или правилността на административния акт и в същото време е длъжен да се произнесе по този въпрос.

Вторият ефект се проявява в спиране изпълнението на оспорения акт и пораждаване на правните му последици, до произнасянето на по-горестоящия административен орган.

2. РАЗЛИЧИЯ

При разглеждането на сходните белези между жалбата и протеста стана ясно, че значението на двата термина се отъждествява, но трябва да се направи първото може би най – основно разграничение по между им относно субектите, които могат да ги подават. А именно, че протестът се подава от прокурора, а жалбата – от всички останали заинтересовани лица. Тази разлика е утвърдена в теорията и може да се определи като ключова тъй като предопределя по – нататъшните разлики между двата способа. Подателите на тези две правно – технически средства се различават, законът е определил протестът да се подава от прокурора, за да бъдат защитавани *държавни и обществени интереси*, а жалбата да се подава от физически лица, юридически лица, организации и др., с която те да защитават *свои лични* права и интереси. **Разликата** тук се открива в две насоки – първо както споменахме, от една страна това са различните податели, тяхната роля в обществото и правомощията, които имат. А от друга страна и успоредно с това са различните интереси, които се защитават. Обосновано е това разграничение. В теорията са направени научни анализи, изследвания по повод същността на административните актове, като едно от най – основните проявления на действията на административните органи, започвайки от същността им до правните последици, които пораждат. Като се вземе предвид на колко видове се делят административните актове и тяхното предназначение, може да се предположи обосновано какъв кръг от адресати и интереси обхващат и засягат. Още повече, че административното право регламентира изпълнителната дейност, а тя от своя страна засяга лични и държавни, обществени интереси. Ето защо, законодателят е разграничил по този начин способите за сезиране и техните „податели“.

Протестът на прокурора е негово основно процесуално средство, с което сезира съответният административен орган или съд и по този начин се инициира образуването на административно производство. И в двата случая поводът е защитаването на обществените и държавните интереси, от които са част всеки един правен субект или по – точно казано – спазването на законността на издадените административни актове.

Втората разлика е в обсега на оспорване, което позволяват жалбата и протеста. Както беше отбелязано, жалбата дава възможност за оспорване на административния акт и по административен ред, и по съдебен ред, т.е. предмета на оспорване обхваща както

¹⁶⁵ Вж. Янкулова, Св.. Прокурорът в административния процес, изд. София, Сиби 2016, стр. 144 - 145;

незаконосъобразността, така и неправилността на административния акт. С протеста обаче прокурорът може да оспорва само незаконосъобразността на съответните административни актове - чл. 83 АПК и в двете контролни производства – по административен и по съдебен ред. Тази възможност е предоставена още с Конституцията на Република България – чл. 127, т. 5 и т.6.

В тази връзка се открива и следващата **разлика** – прокурорът с подаването на протеста осъществява своята надзорна функция, отличавайки го от другите страни и участници в производството. Той следи служебно за законността на административните актове и чрез протеста има възможност да реагира срещу нея. По какво се различава ролята на прокурора от тази на другите субекти страни в производството и защо на пръв поглед тя е ограничена? По своята правна същност прокурорът е надзорен орган и в същото време субект извън обсега на администрацията, поради тази причина той може да сезира само законосъобразността на административните актове. Докато за заинтересованите лица наличието на правен интерес е по – лесно да бъде анализиран и оправдан, то разликата тук е че при него не се засягат личните му права и законни интереси, а обществените и държавни интереси. Този въпрос подлежи на различни тълкувания, преценява се за всеки конкретен случай и води до противоречие в съдебните актове. Няма утвърдено правно понятие, което да изяснява пределите на интереса, който защитава прокурора. Понятието за „интереса“ в контекста на административното право също подлежи на разширено тълкуване и се прилага за всеки конкретен случай, особено когато се касае за участието на прокурора в процеса. От една страна е логично да не може да се утвърди някаква легална дефиниция за интереса, тъй като той е строго субективен елемент от дейността на правния субект и участието му в административния процес. *„В административната теория понятието „интерес“ се разглежда като материалноправно и процесуалноправно понятие. Като материалноправно понятие интересът е „обективна категория“ и като такава представлява „потребност, която е призната и защитавана от правото“¹⁶⁶*. Но тук не просто се изследва наличието на интерес, а по – конкретно на „**правния интерес**“, този който субектите трябва да защитават в административния процес. В теорията се среща и понятието „законен интерес“. Колкото и да звучат близки по значение, при тълкуването им се открива съществена разлика, но може да се каже, че са и взаимосвързани. Поради тази причина тези понятия, подлежат на постоянно тълкуване. **Законният интерес** е уреден в законодателството наред с гарантираните права и свободи като конституционни принципи. Той не трябва да бъде доказван и мотивиран, законът вече го е гарантирал. Правата, свободите и законните интереси са трите принципа, които законът със своите правни норми урежда.

При уреждането на правния интерес е по – различно. Когато правен субект предприема конкретно действие, обективизирано в жалба или протест в случая, той е воден от наличието на предполагаем правен интерес. Например, когато са нарушени някои от конституционните принципи, се нарушава правния мир на конкретния субект, който от своя страна има право да се защити, да си ги възстанови, ако са се нарушили и да предприеме мерки за това т.е. той вече има правен интерес. Когато гарантирания законен интерес е нарушен, то субектът вече има правен интерес от подаването на жалба или протест. Успоредно с това се осъществява и тази връзка между двата вида интерес. При заинтересованите лица правният интерес, който следва да защитават и доказват е само един и той е личен. При прокурора, неговият протест се простира само върху защитата на *важен* държавен или обществен интерес, посредством съблюдавайки законността. Така се появяват още две понятия, без легална дефиниция, които подлежат на тълкуване и по които има направени вече анализи. Две различни понятия, но все пак може да се приеме, че обществото е част от държавата, тъй като държавата осъществява управлението на обществото. А общественият интерес се свързва и с интереса на отделната личност, на група от личности, които от своя страна са част от обществото. В АПК се посочва, че интересът, който защитава прокурора трябва да е важен, независимо дали ще е държавен или обществен. За „важността“ също няма предвидени критерии. В някои случаи законът

¹⁶⁶ Вж. Янкулова, Св.. Прокурорът в административния процес, изд. София, Сиби 2016, стр. 123

урежда задължителното участие на прокурора в административните дела, в други участието му е по негова преценка, воден от важността на държавния или обществен интерес. Според Св. Янкулова „*във всеки случай, когато подава протест срещу един административен акт или встъпва в образувано производство, прокурорът преценява, че е засегнат важен интерес. В противен случай той не би участвал в административния процес. Затова всеки държавен или обществен интерес би следвало да се приема за важен, което налага намесата на прокурора при засягането му.*¹⁶⁷“

Ако разгледаме една друга хипотеза, в която даден правен субект съзнава, че издадения административен акт не засяга пряко неговата правна сфера, но правните последици, които поражда биха засегнали други обществени права и интереси, то той има възможността да сезира прокуратурата, която защитава държавните и обществени интереси. Т.е това не пречи, ако издаденият административен акт е адресиран до конкретно физическо лице или юридическо лице и съответно същият е незаконен, то не следва да има пречка прокурорът да реагира срещу него, подавайки протест. В аргумент на написаното, ще илюстрираме с един пример. Например, често срещани обществени отношения, които правото регулира са тези по повод извършването на строителни дейности. Има издаден административен акт от Община Б с адресат „Х“ ООД за извършване на пристрояване при съществуващ вече недвижим имот, граничещ с имота на физическото лице А.Б.Б. Въпросното пристрояване обаче нарушава границите между двата имота и законово установеното изискване за разстоянието помежду им. При което физическото лице има право да упражни предоставените му от закона способности за реагиране срещу незаконност, като изпрати сигнал до прокуратурата, въпреки че не е адресат на издадения административен акт. По този начин прокурорът се сезира и може да пристъпи към упражняване на предоставените му от закона правомощия, а именно да реагира срещу незаконосъобразността на издадения административен акт. Такава е и ролята му дадена от закона на блюстител на законността, с която да следи и да реагира при нарушения на закона. Но и в съдебната практика има много подобни примери – **Решение № 11915**¹⁶⁸. Например при конкретното това решение, на втора инстанция прокурорът подава касационен протест против постановено решение на административен съд, с което е бил отхвърлен протеста на същия орган против заповед на кмета на Община Д. Ситуацията е подобна – прокурорът протестира, че решението е постановено в противоречие с материалния закон. Отново имаме лицето Х на което има учредено право на пристрояване върху имот, негова собственост, но разположен в поземлен имот общинска собственост. Тук административно процесуалните отношения са между физическото лице (заинтересована страна) и органът, автор на административния акт – кмета на общината. Ролята на прокурора е такава, че в случая сезирайки съда, цели да се провери и спазят административнопроизводствените правила и законността на материалния закон при прилагането на тази процедура.

С илюстрирането на тези примери се вижда как подаването на жалба и протест има своите особености и ролята на интереса при подаването им е определящ както за подателите им, така и за развитието на административното производство.

Ако е ясно защо и как се случва обжалването от заинтересованата страна, то за прокурора има малко неясноти, които ще бъдат изяснени. Водещият интерес при двете страни е различен, както разгледахме по - горе и това е обяснимо, изхождайки от факта за техния статус в обществените отношения. Правните последици от издадения административен акт възникват за заинтересованата страна от момента на уведомяването ѝ за издаването му. Прокурорът обаче защитава държавните интереси и въпросът тук е как реално се случва това, как узнава за наличието на конкретен административен акт, чийто правни последици, засягат именно тези интереси, след като той не е адресиран до него. При протеста липсва преценката за обжалване. Особено е, че докато заинтересованата страна има правото да прецени дали да оспори акта,

¹⁶⁷ Вж. Янкулова, Св.. Прокурорът в административния, стр. 127-128

¹⁶⁸ Вж Решение № 11915 от 08.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 6501/2018 г., II о., докладчик председателят Мариета Милева

то за прокурора е законово правно задължение, при него липсва субективната преценка. Тук се открива другата **разлика**. Това е моментът на узнаването на издадения административен акт и от кой момент съответната страна може да реагира да защити своите лични или държавни интереси. Този момент следва да бъде разгледан и в двата вида производство – административното и съдебното, всяко със своите специфики и как те се отнасят спрямо тази особеност. В контролното административно производство в чл. 84 АПК е посочено, че административният акт се оспорва в 14 – дневен срок *от съобщаването му на заинтересованите лица и организации*. Срокът очевидно се отнася и за прокурора, дори и изрично да не е упоменат в тази разпоредба. Разликата обаче се състои в това, че докато заинтересованите лица са участвали в производството по издаване на административния акт, то прокурорът не винаги участва в тези производства и съответно моментът на съобщаването се различава. Ако прокурорът не е участвал в производството, то няма как да узнае за „съобщаването“ на издадения административен акт, освен ако не следи за това служебно. От тази гл.т. може би се затруднява дейността на прокуратурата, тъй като административните производства по издаване на административни актове са динамични. По наше мнение би следвало да се конкретизира моментът на узнаване от прокурора и от кой момент започва да тече срокът за оспорване. Така ще бъде спазен в своята цялост принципът за равенство на страните в производството. Несправедливо би било срокът да започва да тече от един и същ момент за страна, която е участвала в производството и за страна, която не е участвала. В съдебните производства пред първа съдебна инстанция, законодателят вече е прецизирал този момент, като на прокурора е даден по – дълъг срок за подаване на протест в срок от един месец от съобщаването, ако не е участвал в производството (чл. 149, ал. 4 АПК). В тази връзка би следвало да се направи подобно разграничение и в предходното производство.

В обобщение на тази точка относно сходните белези и различия между жалбата и протеста и на база законовите разпоредби на Административно процесуалния кодекс, прави впечатление че изискванията за съдържание и форма към жалбата са същите и за протеста въпреки различията, които произтичат от същността и ролята на подателите им. Дали обаче е основателно да се поставят на една плоскост двата способа, съобразно изискванията, които поставя закона към тях.

ИЗВОДИ

Жалбата и протеста са двете технически правни средства, които могат да поставят началото на спорното производство, било то по административен ред или по съдебен ред. Те се явяват и „проводника“ между две от основните производства в административния процес – първо издаването на административни актове и второ тяхното евентуално оспорване. Те са законово установени правни средства за сезиране от заинтересованата страна на съответния компетентен административен орган или съдебна инстанция с искане да се произнесат по конкретен административен правен спор. Без наличието на жалбата или протеста няма по какъв друг начин и ред съдът да пристъпи към разглеждането и решаването на правния спор, за който заинтересованата страна би имала интерес от разглеждането и разрешаването му. А това означава, че веднъж сезиран с жалба или протест, съдът е длъжен да се произнесе. Т.е. с тяхното подаване се гарантира възможността за търсенето и последваща защита правата и интересите на заинтересованите правни субекти.

Двете процесуални възможности - подаването на жалби и на протести, са насочени към постигането на определен правен резултат и на една обща цел - да се оспори административния акт, чийто правни последици ако биха се породили биха застрашили или засегнали правата и интересите на техните адресати. А с оспорването – да се реши конкретен въпрос, защитавайки лични права и интереси или държавни и обществени такива. Този резултат ще бъде постигнат, ако подадените жалба респективно протест, отговарят на изискуемите условия за редовност и допустимост предвидени в Административно процесуалния кодекс.

REFERENCES

- Yankulova, Sv. The Prosecutor in the Administrative Process, Ed. Sofia, Sibi 2016, p. 144;
Hrusanov D., Kostov D., Administrative Process of the Republic of Bulgaria. rework and ext. Ed. Sibby 2011, pp. 207-208;
Decision No. 11915 of 08.10.2018 by the SAC on the basis of Adm. No. 6501/2018, Act II, Rapporteur Marieta Mileva, Chairperson;
(Оригинален заглавие: Янкулова, Св.. Прокурорът в административния процес, изд. София, Сиби 2016, стр. 144;
Хрусанов Д., Костов Д., Административен процес на Република България. прераб. и доп. Изд. Сиби 2011, стр. 207-208;
Решение № 11915 от 08.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 6501/2018 г., II о., докладчик председателят Мариета Милева)