

FRI-2B.313-1-L-11

TO THE ISSUE OF SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Chief Assist. Dilyana Kalinova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

“Angel Kanchev” University of Ruse

E-mail: dkivanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The broad concept of administrative process is adopted in the Bulgarian administrative law theory. The administrative process covers both contentious and non-contentious proceedings. The executive power is realized on the basis of these proceedings. The main procedural law is the Administrative Procedure Code. This act establishes the general procedural rules. There are also a number of special legal regulations (in other acts), which establish special procedural rules. In this case there are special administrative proceeding.*

Keywords: *Administrative Proceedings, special acts, special administrative proceedings, special case, administrative act*

ВЪВЕДЕНИЕ

Административният процес има своето съществено място в цялостната административноправна наука, както и в практиката. Свързва се с динамиката при осъществяване на изпълнителната дейност в държавата. Преди детайлното изследване на правилата на административния процес, стои въпросът за изясняване на неговото съдържание. Затова една съществена част от изследванията, насочени към административния процес, касаят изясняването на неговото понятие. В науката са се очертали (наложили) две разбирания по отношение на този проблем – тясно и широко понятие за административен процес. Според тясното понятие административен процес има (развива се) само когато е налице (разрешава се) административноправен спор. Докато привържениците на широкото понятие приемат, че административен процес се развива дори и когато липсва спор; достатъчно е процесуалните правила да са насочени към осъществяване на изпълнителната дейност³¹. В българската административноправна наука, също така и в административнопроцесуалното законодателство, се приема широкото понятие – така административен процес е налице и когато се издават административни актове, и когато се разрешават административноправни спорове (например, при оспорване на административни актове), и когато се преследват административни правонарушения. Според възприетото разбиране понятието „процес“ е по-широко от понятието „производство“ – административният процес е (се състои) съвкупност от различни административни производства³². Всички тези производства са правно регулирани (имат нормативна уредба). Когато тази правна уредба се съдържа в основните нормативни актове и поначало се отнася за всички административни актове от даден вид, имаме предвид т.нар. общо, основно производство. Когато уредбата се съдържа в други, специални, закони, то сме изправени пред наличие на процесуални правила, различни от общите, и казваме, че са налице специални производства.

ИЗЛОЖЕНИЕ

От широкото понятие за административен процес е видно, че той (процесът) е съвкупност от различни видове административни производства – по издаване, оспорване и изпълнение на административните актове (отделно за индивидуалните, общите и нормативните); по установяване на административни нарушения, налагане на административни наказания и изпълнение на наказателни постановления и съдебни решение; по предложенията и сигналите и др. Във връзка с настоящата разработка следва да се обърне внимание на още нещо (разглеждано в теорията) – освен като част от административния

³¹ Костов Д., Д. Хрусанов, 2011. Административен процес на РБ., София: Сиб., с. 15-17

³² Цит. съч., с. 18

процес, с терминът «производство» се обозначава и конкретна фаза на отделно административно производство³³.

Правната основа на административния процес се съдържа в различни нормативни актове, които могат да бъдат обособени в три групи: основни, специални и допълнителни. Към основните нормативни актове (те съдържат общи правила за основните административни производства) спадат Административнопроцесуалният кодекс (АПК), Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН), Законът за нормативните актове (ЗНА), Данъчно-осигурителният процесуален кодекс (ДОПК); към специалните (те съдържат правила относно отделни фази на процеса, имащи отношение към отделни отрасли на държавното управление) – например, Закон за устройство на територията (ЗУТ), Закон за лова и опазването на дивеча, Закон за обществените поръчки (ЗОП), Закон за здравето, Закон за движение по пътищата (ЗДВП) и много други; към допълнителните (по силата на препращането техни норми се прилагат в административния процес) – Граждански процесуален кодекс (ГПК), Наказателно-процесуален кодекс (НПК).

Административният процес условно делим на две – положителен административен процес (установява правилата по издаване, контрол и изпълнение на административните актове) и административнонаказателен процес (регламентира процесуалните правила във връзка с реализиране на административнонаказателната отговорност – установяване на административните нарушения и налагане на административните наказания; контрол върху наказателните постановления; изпълнение на наказателните постановления и съдебните актове, постановени по административнонаказателен спор). В настоящия доклад акцент се поставя върху положителния административен процес. Поради това, следва че под "основни" административни производства ще се разбират тези, които имат своята правна уредба основно в АПК, а под "специални" – тези с правна уредба в някои от нормативните актове, попадащи в групата на специалните закони. И още едно уточнение е необходимо да се направи – под специални административни производства ще се имат предвид не само тези с безспорен характер, но и производства със спорен характер (това е в синхрон с възприетото широко понятие за административен процес).

По-горе бе посочено разпределението на нормативните актове, съдържащи правната уредба на административния процес, по групи. Основен нормативен акт е Административнопроцесуалният кодекс. В него законодателят установява общите правила на административния процес – без значение за коя негова фаза се касае (издаване, контрол или изпълнение). Вече бе отбелязано, че редица други нормативни актове съдържат процесуални правила на административни производства и това е продиктувано от разнообразието в отраслите на държавното управление. Тези процесуални правила, регламентирани в другите закони, а не в основните на административното законодателство, се определят като специални правила, специални разпоредби. Те отразяват особеностите на отраслите на държавното управление, които неминуемо дават отражение и върху процесуалните правила. Всеизвестно правило е, че специалният закон дерогира общия. Следователно, в тези случаи ще се прилага специалният закон (процесуалните правила, които той установява), а не тези, съдържащи се в общия закон – АПК. Тези специални правила могат да се отнасят до различните фази на административния процес – само издаването, само контрола (оспорването) или само изпълнението – това е т.нар. "специална клауза"³⁴.

В следващите редове ще се дадат примери за специални производства – като се посочи нормативния акт, който ги урежда и ще се подчертае разликата с общото производство (общата клауза).

³³ Пак там, с.22

³⁴ В такива случаи се говори за специална клауза, специално нормативно овластяване – за разлика от общата клауза, уредена в АПК. По пътя на специалната клауза може да се уреждат само отделни фази на административния процес – например, само издаването на определен административен акт - Костов Д., Д. Хрусанов, 2011. Административен процес на РБ., София: Сиби., с. 33

Пример за специални правила в административно производство може да открием в Наредба № 18/ 7.10.2015 г. за инвентаризация и планиране в горските територии³⁵ във връзка със Закона за горите (ЗГ)³⁶. Законът за горите (съгласно чл. 1) урежда обществените отношения, свързани със стопанисването, ползването и опазването на горските територии. За тази цел законодателят урежда горското планиране – едно от нивата за това планиране обхваща разработването на горскостопански планове и програми. Така например, за горските територии – собственост на физическите лица, се изработват горскостопанските планове или програми (чл. 13, ал. 3 ЗГ). Тези горскостопански планове или програми се утвърждават в определени случаи със заповед на директора на съответната регионална дирекция по горите (чл. 13, ал. 8, т. 2 ЗГ³⁷) – в зависимост от собствеността на горските територии.

Заповедта за утвърждаване на горскостопански план или програма по отношение на горски територии – собственост на физически лица, има белезите на индивидуален административен акт – представлява едностранно властническо волеизявление на административен орган (директора на регионалната дирекция по горите); предизвиква определени правни последици в сферата на изпълнителната дейност; има задължителен характер; насочена е към определен субект – собственикът на горската територия³⁸. Редът и условията за инвентаризация на горските територии, изготвяне и актуализиране на горскостопанските планове и програми се определят с наредба на министъра на земеделието (чл. 18, ал. 1 ЗГ³⁹). В съответствие с това положение е издадена наредбата - Наредба № 18/ 7.10.2015 г. за инвентаризация и планиране в горските територии. Редът за издаване например на заповедта за утвърждаване на горскостопанска програма (съответно отказът за това) е регламентиран в разпоредбите на чл. 101 и чл. 102 от посочената наредба. Проследявайки този ред установяваме следното: производството започва с представяне на горскостопанска програма в съответната регионална дирекция по горите. В производството по АПК то се открива с искане на заинтересованото лице. Очевидно тук представянето на програмата замества искането и същевременно е гаранция, че тази програма действително е разработена.

Следващото процесуално действие е извършване на проверка на терен. Тук, за разлика от общото производство, не се извършва обичайната доказателствена дейност, а изясняването на необходимите факти е на практика чрез посочената проверка. В 30-дневен срок от представянето на горскостопанската програма директорът на регионалната дирекция по горите я утвърждава със заповед или отказва нейното утвърждаване (отказът също е индивидуален административен акт). Тук забелязваме специално утвърден срок (30-дневен, за разлика от основния 14-дневен срок по АПК). Ако проверката на терен не може да се извърши, това ще има за последица удължаване на срока за издаване на заповедта (чл. 101, ал. 4 Наредба № 18⁴⁰).

Друг пример, който може да се посочи, е във връзка с актовете по чл. 45, ал. 2 и ал. 3 от Закона за промишления дизайн (ЗПрД)⁴¹. В нормативния текст на ал. 2⁴² на посочената разпоредба се визира решение за отхвърляне на искането за заличаване на регистрация на

³⁵ Наредба № 18/ 7.10.2015 г. за инвентаризация и планиране в горските територии, издадена от министъра на земеделието и храните, обн. ДВ. бр.82 от 23 Октомври 2015г.

³⁶ Закон за горите, обн. ДВ. бр.19 от 8 Март 2011г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.67 от 4 Август 2023г.

³⁷ Чл. 13, ал. 8 ЗГ „Горскостопанските планове и програми се утвърждават със заповед от:

1. изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите - за горските територии - държавна собственост;
2. директора на съответната регионална дирекция по горите - за горските територии извън посочените в т. 1, които попадат в района им на дейност.“

³⁸ Решение № 6552/10.11.2021 г. по адм.д. № 8382/2021 г. на Административен съд – град София – оспорване на Заповед, с която не се утвърждава горскостопанска програма – съдът сочи заповедта като индивидуален административен акт.

³⁹ Чл. 18, ал. 1 ЗГ „Инвентаризацията на горските територии, областните планове за развитие на горските територии, ловностопанските планове, както и горскостопанските планове и програми се изготвят, актуализират, приемат и изменят при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието.“

⁴⁰ Чл. 101, ал. 4 Наредба № 18 „Срокът по ал. 3 може да бъде удължен при наличие на обстоятелства, които не позволяват извършването на теренната проверка по ал. 2.“

⁴¹ Обн. ДВ. бр.81 от 14 Септември 1999г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.92 от 27 Октомври 2020г.

⁴² Чл. 45, ал. 2 „Когато искането е неоснователно, се взема решение за отхвърлянето му.“

промишлен дизайн, а по ал. 3⁴³ - решение за пълно или частично заличаване на регистрацията. Тези решения имат за свой автор председателя на Патентното ведомство или заместник – председателя, оправомощен с писмена заповед. Председателят на Патентното ведомство е орган с изпълнителни правомощия (вж. чл. 19, ал. 4 Закона за администрацията⁴⁴). И двете решения представляват индивидуален административен акт – имат необходимите белези – издадени са от орган, имащ административни правомощия; засягат права; насочени са към конкретен адресат⁴⁵. Производството по разглеждане на исканията (т.е. по издаване на посочените решения) е установено в разпоредбата на чл. 45 ЗПрД. След подаване на искането, копие от него следва да се изпрати на притежателя на правото на дизайна (ето това е една разлика с общото производство по издаване на индивидуален административен акт, уредено в АПК - в АПК няма установено задължение копие от искането да се изпрати на заинтересованите лица) и му се предоставя 3-месечен срок за възражение. Допустимо е този срок да бъде продължен с още 3 месеца по искане на заявителя/ притежателя. Случаят (въпросът) се разглежда, за да се изясни, от съответен състав в Отдела по споровете към Патентното ведомство, който състав подготвя становище за вземане на решенията по чл. 45, ал. 2 и ал. 3 ЗПрД⁴⁶. Този състав се състои от трима държавни експерти и двама юристи (съставът се назначава от председателя на Патентното ведомство). В хода на производството този състав може да изисква от страните представяне на допълнителни доказателства и материали (при необходимост). Веднъж представени, доказателствата/материалите се изпращат на другата страна за писмено становище в 1-месечен срок. Видно от посоченото – тези процесуални действия не са установени в общото производство. Решението по искане за заличаване на регистрацията на промишлен дизайн се взема в 6-месечен срок от приключване на събирането на доказателствата – отново разлика в срока; тук е установен по-дълъг срок за произнасяне.

Разглежданите решения подлежат на съдебен контрол, установен в чл. 49 ЗПрД⁴⁷, пред Административен съд – град София в 3-месечен срок от датата на получаване на съобщението за взетото решение – отново установено специално правило, касаещо и подсъдността, и срока за оспорване⁴⁸. Посочените разлики в производствата доказват, че в случая може да говорим за специално производство и следователно ще се прилагат специалните правила, уредени в Закона за промишления дизайн.

Като пример за нормативен акт, установяващ специални правила по издаване на административни актове, ще посочим и Закона за държавната собственост (ЗДС)⁴⁹. В случая ще визиращ актовете, с които се отчуждават имоти – частна собственост за държавни нужди. Този въпрос има своята правна уредба в глава Трета на ЗДС (конкретно общите правила се съдържат в раздел I на глава Трета – чл. 32 до чл. 41 ЗДС). Актовете, които имаме предвид са Решение на Министерски съвет (МС) или заповед на областния управител. Кой акт ще се издава зависи от обстоятелството за какви обекти се отчуждават имотите. Когато

⁴³ Чл. 45, ал. 3 „Когато искането е основателно, се взема решение за пълно или частично заличаване на регистрацията.“

⁴⁴ Чл. 19, ал. 4 ЗАдм „За органи на изпълнителната власт се считат и:

1. председателите на държавните агенции;
2. държавните комисии;
3. изпълнителните директори на изпълнителните агенции;
4. ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.“

⁴⁵ Вж. Петров, В., Спиране на дело за нарушени права върху интелектуална собственост при висящо производство пред административен съд (становище по тълк. д. № 2/2022 г. на ВКС, ОСТК), Предизвикателството, достъпно на <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/stanovishte-talk-delo-2-22-ostk-vks/>

⁴⁶ Чл. 41 във вр. чл. 45 ЗПрД

⁴⁷ Чл. 49 „Решенията на председателя на Патентното ведомство по чл. 44, ал. 1 и 3 и чл. 45, ал. 2 и 3 могат да се обжалват пред Административния съд - град София в 3-месечен срок от датата на получаване на съобщението за взетото решение.“

⁴⁸ Вж. Решение № 1512/9.03.2022 г. на АССГ – делото се гледа от едноличен състав; производството се води по чл. 145 и сл. АПК във вр. с чл. 49 ЗПрД

⁴⁹ Обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г., посл. изм. ДВ. бр.102 от 23 Декември 2022г.

отчуждаването е за национални обекти, актът е Решение на МС; когато обектът, заради който е необходимо отчуждаването, не попада в обхвата на понятието „национален обект“ – съответно е заповед на областния управител (чл. 34а ЗДС⁵⁰). При всички случаи имотите се отчуждават именно за задоволяване на държавни нужди, когато тези нужди не могат да бъдат удовлетворени по друг начин; задължително е собственикът да се обезщети за отчуждения имот.

Искането за започване на процедурата е от заинтересовано ведомство и се отправя до министъра на финансите и до министъра на регионалното развитие и благоустройството (тези актове са индивидуални административни актове). Към него се прилагат определени документи (чл. 34, ал. 2 ЗДС). Посочените министри разглеждат искането и се произнасят (като го одобряват или отхвърлят) в 14-дневен срок. Ако одобрят искането, те предлагат отчуждаването и то се извършва или с решение на МС, или със заповед на съответния областен управител. Министърът на регионалното развитие и благоустройството/ областният управител оповестяват обявление в 2 централни и 1 местен ежедневник, както и на интернет страницата на МС, за започналата процедура по отчуждаване. Копие от обявлението се изпраща до всички кметове и кметски наместници, на чиято територия се намират имотите, а те поставят копие от обявлението в сградата на общината/района/кметството или в населеното място. Законодателят изисква приложението и на определена документация към предложението за отчуждаване (чл. 34а, ал. 4 ЗДС). От обобщените процесуални правила е видна ясната разлика с начина на започване на производството по издаване на индивидуални административни актове, уредено в АПК, където такъв публичен начин за започване на производството не е установен (съобщава се индивидуално на заинтересованите лица).

В решението на МС/ заповедта на областния управител се посочват задължително държавната нужда, за която се отчуждава имотът; видът, местонахождението и размерът на имота; размерът на обезщетението и собствениците на имота – всичко това представляват реквизити на формата на разглежданите актове и по тях отново забелязваме разлика с установеното в АПК (чл. 59, ал. 2 АПК). Съобщаването, обаче, на разглежданите актове става по общоприложимото правило на АПК, т. по реда на чл. 61 АПК.

Решението на МС/ заповедта на областния управител подлежи на оспорване пред административния съд по местонахождение на имота в 14-дневен срок от съобщаването чрез автора на оспорения акт. В текста на нормата на чл. 38, ал. 4 ЗДС се установява задължение на МС/областният управител в 7-дневен срок от получаването на жалбата да я изпрати до съда заедно със становище и всички необходими доказателства. В общото производство по АПК този въпрос е решен по друг начин – отново подаването е чрез автора на оспорвания акт, но той изпраща копие от жалбата заедно с цялата преписка в 3-дневен срок от изтичането на сроковете за оспорване от останалите лица (чл. 152, ал. 2 АПК). Съдът обявява решението си по оспорването в 7-дневен срок от деня на заседанието, в което приключва делото – в общото производство по оспорване на индивидуални административни актове по АПК съдът постановява решение в 1-месечен срок от заседанието, в което приключва делото⁵¹. Решението на съда е окончателно (чл. 38, ал. 8, изр. 2 ЗДС) – докато по АПК решението на административния съд подлежи на касационно оспорване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения анализ може да обобщим, че в българското административно законодателство има не малко примери за установяване на специални производствени

⁵⁰ Чл. 34а, ал. 1 ЗДС „Отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите.“

Чл. 34а, ал. 2 ЗДС „Извън случаите по ал. 1 отчуждаването се извършва със заповед на областния управител по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите.“

⁵¹ Чл. 172 (1) АПК „Съдът постановява решение в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.“

правила, различни от уредените в основния процесуален закон – АПК. Тези специални правила, както стана ясно от примерите засягат различни моменти от производството – дали съобщаването за започване на производството; дали съответно приложимите срокове; дали реда на оспорване или друго. Всички тези специални правила законодателят е регламентирал отчитайки особеностите на вида административен акт, както и спецификите на отрасъла на управление, в който актът проявява своите правни последици.

REFERENCES

Code of administrative procedure, DV, № 30/11.04.2006; posl. dop. DV, № 80/19.09.2023.
(**Оригинално заглавие:** Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ, брой 30 от 11.04.2006 г.; посл. доп. ДВ, брой 80 от 19.09.2023г.)

Kostov, D., D. Hrusanov, 2011. Administrative Procedures of Republic of Bulgaria, Sofia: Sibi,
(**Оригинално заглавие:** Костов Д., Д. Хрусанов, 2011. Административен процес на РБ., София: Сиби.)

Lazarov, K., Iv. Todorov, 2020. Administrative Procedure, Sofia: Siela Norma (**Оригинално заглавие:** Лазаров, К., Ив. Тодоров, 2020. Административен процес. София: Сиела Норма).