

ПРАВО НА ЗАЩИТА – МЯСТО И ПРОЯВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Гергана Узунова

Студент III курс, Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: Правото на защита е основно човешко право. То намира широко приложение в правото на Европейския съюз, като бива регламентирано в чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, където като негов синоним е употребен терминът „право на справедлив съдебен процес“. На национално ниво правото на защита е прогласено в чл. 56 от Конституцията на Република България като основно право на всеки гражданин във връзка с нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Що се отнася обаче до правото на защита в административния процес, то последното не е изрично предвидено като самостоятелен принцип в АПК, макар неговите елементи да намират израз в множество правни норми от Кодекса.

Ключови думи: право на защита, основно човешко право, административен процес, самостоятелен принцип, елементи

RIGHT OF DEFENCE – PLACE AND MANIFESTATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Gergana Uzunova

Student, Faculty of Law
Plovdiv University

Abstract: The right of defence is a fundamental human right. It is widely used in the law of the European Union, and is regulated in Art. 6 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, where the term “the right to a fair trial” is used as a synonym for it. At national level, the right of defence is enshrined in Art. 56 of the Constitution of the Republic of Bulgaria as a fundamental right of every citizen in connection with violated or threatened rights or legitimate interests. As for the right of defence in administrative proceedings, however, the latter is not expressly provided for as an independent principle in the APC, although its elements are expressed in a number of legal norms of the Code.

Key words: right of defence, fundamental human right, administrative process, independent principle, elements

Уредба на правото на защита на наднационално ниво

Като основно човешко право, правото на защита е регламентирано в редица закони на съвременните правови държави. Тази му уредба на национално ниво в държавите членки на Европейския съюз е резултат от съвременното приложение на правото на Европейския съюз във вътрешнодържавните им законодателства, като представлява проек-

ция на възприетата в чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) регламентация на правото на защита. В чл. 6 от ЕКЗПЧОС като синоним на правото на защита е употребен терминът „право на справедлив съдебен процес“, което е неслучайно, а се дължи на идеята, че съдебната форма на защита е определящата форма на защита, т.е. правото на защита се реализира преимуществено при разрешаване на правен спор пред съд тогава, когато правата или законните интереси на дадено лице биват нарушени. Посочената разпоредба разглежда преди всичко аспекта за правото на защита в случаите, в които е повдигнато наказателно обвинение срещу дадено лице, но част от регламентираните проявления на правото на защита във въпросната разпоредба са също така универсално приложими и при която и да е от останалите форми за реализация на правото на защита и включват: право на справедливо и публично гледане на делото на лицето в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона; публично обявяване на съдебното решение; предвидена възможност лицето да разполага с достатъчно време за подготовка на своята защита; право на лична защита, когато съответната държава в своето законодателство позволи това; право на достъп до адвокат, което включва реален контакт и поверителна консултация с адвоката, както и право на безплатно ползване услугите на преводач, ако лицето не разбира или не говори езика, на който се води съдебният процес. чл. 13 от Конвенцията, предвиждащ право на ефикасни правни средства за защита, е по-универсално насочена разпоредба в сравнение с предходната от гледище на това, че е приложима всякога, когато биват нарушени или застрашени нечии права или свободи, провъзгласени в Конвенцията, независимо от техния вид и степен на нарушение и независимо от това дали защитата ще се реализира пред съд или не, което я превръща в приспособима във всеки отрасъл от правото, включително и във всяка от фазите на административния процес.

Уредба на правото на защита на национално ниво

На национално ниво правото на защита е регламентирано в чл. 56 от КРБ като основно право на гражданите на страната при нарушени или застрашени техни права и законни интереси. Във връзка с посочената разпоредба във времето биват приети няколко решения на КС, целящи да разяснят смисъла, който КРБ влага в понятието за право на защита. Според Решение № 3 от 17. 05.1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г. правото на защита е основно, всеобщо, лично право на гражданите и самото то е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права и законни интереси¹. От горепосоченото следва, че правото на защита се възприема като основно самостоятелно субективно право, само по себе си представляващо средство за защита. В мотивите на Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к.д. № 10 от 2011 г. пък се приема, че с оглед на съдържанието си правото на защита има различни аспекти, но най-вече може да бъде определено като право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права или законни интереси са застрашени или нарушени². В цитираното решение изрично се подчертава, че стриктното тълкуване на текста на чл. 56 от КРБ сочи, че правото на защита не е ограничено само до съдебната защита, а защитата

¹ Решение на КС № 3 от 17.05.1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г., ДВ., бр. 49/1994 г.

² Решение на КС № 1 от 1.03.2012 г. по к.д. № 10 от 2011 г., ДВ, бр. 20/2012 г.

може да бъде постигната и по административен ред, като и в тази хипотеза както буквата, така и духът на разпоредбата ще бъдат спазени. В мотивите на същото това решение Конституционният съд при тълкуване на чл. 56 от КРБ във връзка с чл. 6, параграф 1 от ЕКЗПЧОС стига до изключително важно заключение за проявлението на правото на защита в административнонаказателното процесуално право, като посочва, че доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, то правото на защита по чл. 56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл. 6, параграф 1 ЕКЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани.

С оглед на гореизложеното, считам че правото на защита следва да бъде изрично обособено като самостоятелен принцип на административнонаказателния процес по ЗАНН, а същевременно и на административния процес по АПК, тъй като доста по-често и в теорията, и в практиката се говори не за право на защита, а за проявленията на правото на защита като самостоятелни принципи, което отвлича акцента от правото на защита като сложно (изградено от своите елементи), но самостоятелно основно субективно право. Проявленията на правото на защита действително намират място и се възприемат като отделни права на гражданите и организациите в административния процес, но само в своята взаимосвързаност могат да бъдат разглеждани като елементи от сложното субективно право на защита.

Елементи на правото на защита в административния процес

Основен елемент на правото на защита се явява правото лицето да бъде уведомено за започване на производството. Уведомяването за започване на производство е едновременно право и задължение – право на лицето, във връзка с което е започнало производството, да бъде уведомено и задължение за водещия производството орган да уведоми въпросното лице. То има важно практическо и теоретично значение, тъй като от една страна, се явява отправна точка за преброяването на сроковете, с които лицето разполага за осъществяване на някои от своите процесуални действия, а от друга – от момента на уведомяването заинтересованите граждани и организации придобиват качеството страна в производството, независимо от това дали на практика ще участват в процесуалните действия, или не³. Такова уведомяване е предвидено в чл. 26 и чл. 66 АПК във връзка с издаването на индивидуални и общи административни актове. Съобщаването за започване на производството в първия случай при индивидуалните административни актове се извършва по реда на чл. 18а АПК, а във втория – при общите административни актове е налице публично обявяване чрез средствата за масово осведомяване – най-често обявяване в ежедневник или на интернет страницата на общината или кметството на територията, на което ще се издава съответният общ административен акт. Съгласно чл. 66, ал. 3 АПК е предвиден специфичен начин на уведомяване за проекти на общи административни актове от компетентността на Министерския съвет, а именно уведомяване от съответния министър – вносител на акта.

³ Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С., Сиела, 2022, с. 321 (Lazarov, K., Todorov, I. *Administrativen protses*, S., Siela, 2022, s. 321)

Друго проявление на правото на защита в административния процес е правото да бъдат изслушани обясненията и възраженията на лицето, което е конституирано като страна в дадено административно производство, по-често срещано в доктрината на правото на Европейския съюз като право на изслушване. То бива изрично регламентирано като значим елемент от правото на защита през 1977г. с приемането на Резолюция 77/31 от Комитета на министрите на Съвета на Европа. Прието е да се счита, че въпросната Резолюция е една от първите важни стъпки що се отнася до развитието на идеята в правото за добрата администрация. В Резолюция 77/31 Съветът на Европа приема правила, които да бъдат отправни точки за насърчаването на справедливи отношения между гражданите и публичната администрация във връзка с всяко едно процесуално действие, което, за да извърши гражданинът, се нуждае от съдействието на администрацията⁴. Правото на изслушване обясненията и възраженията на лице във връзка, с което има започнало административно производство, се явява именно една от гаранциите за постигане на концепцията за „добра администрация“, отразена в Резолюцията. Идеята е качествено административно обслужване, а оттам и „добрата администрация“ да бъде право на гражданите и да послужи за подобряване тяхната взаимовръзка с администрацията, отчитайки положението на гражданите и въздействието, което дейността на административните органи може да окаже върху правата им. От своя страна, във връзка с правото на изслушване, съдът на Европейския съюз постепенно налага разбирането, че всяко лице има право да бъде изслушано, когато с административен акт ще бъдат засегнати правата или законните му интереси, независимо от това дали съществува нарочна правна норма, или не в този смисъл⁵. На национално ниво на правото на изслушване като типичен елемент от правото на защита са посветени редица правни норми в АПК. Такива са например чл. 28, ал. 3 АПК, предвиждащ осигуряване на страните на възможност да изразят становище по събраните служебно от административния орган доказателства, както и по предявените искания, като тук съответният водещ производството административен орган следва да определи срок не по-дълъг от 7 дни за писмени искания и възражения на страните. Ограничение на правото на изслушване в този смисъл предвижда ал. 4 от същата разпоредба и то при наличие на определени предпоставки – исканията и възраженията на лицата могат да не бъдат изслушани, ако решаването на въпроса не търпи отлагане, необходимо е да се осигури живота или здравето на гражданите, или да бъдат защитени важни държавни или обществени интереси. Наред с писмените искания и възражения по отношение производството по издаване на индивидуални административни актове, чл. 43 АПК разпорежда, че административният орган не може да откаже приемането на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които не е предвиден в специален закон определен начин за доказване. Разбира се, тук следва да се припомни, че за изнасяне на неверни факти в писмена декларация лицата носят наказателна отговорност по смисъла на чл. 313 НК. В определена степен аналогично на писмените искания и възражения, които заинтересованите страни могат да правят в производството по издаване на индивидуални административни актове, чл.

⁴ Повече по темата за добрата администрация – виж: [Правото на добро управление и на добра администрация \(щрихи и разсъждения\)](#)

⁵ Лазаров, К., Тодоров, И., Цит. съч., с. 83

69 АПК във връзка с производството по издаване на общи административни актове предвижда като една от четирите възможни форми за участие на заинтересованите в производството отправянето на писмени предложения и възражения, което отново се явява проявление на правото на изслушване като важен елемент от правото на защита. Във връзка с писмените предложения и възражения законодателят е категоричен, че издаването на общия административен акт следва да се извърши едва след като се обсъдят направените предложения и възражения на заинтересованите граждани и техните организации⁶. Ограничение отново се наблюдава и във връзка с правото на изслушване в производството по издаване на общи административни актове при необходимост общият административен акт да се издаде неотложно за предотвратяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, като обаче в хода на изпълнението на акта трябва да бъдат посочени съображенията за неотложното му издаване⁷.

Трето типично проявление на правото на защита е правото на достъп до преписката, което от своя страна се явява и проявление на принципа за публичност и този за прозрачност в административния процес, представляващи своеобразен механизъм за гарантиране отговорността на администрацията пред гражданите и организациите с оглед най-вече на изискването всички действия на административните органи в хода на производството да бъдат явни⁸. Правото на достъп до преписката често в теорията се разглежда или като проявление на горепосочените два принципа, или като част от правото на изслушване, доколкото се възприема като предпоставка за неговото резултатно изпълнение. В същото време обаче само по себе си правото на достъп до преписката гарантира най-вече ефективното реализиране на правото на защита, тъй като предполага възможността лицето да организира своевременно своята защита, която възможност е изрично предвидена в чл. 6, параграф 1 от ЕКЗПЧОС като проявление на правото на защита. Правото на достъп до преписката е уредено във връзка с производството по издаване на индивидуални административни актове в чл. 34, ал. 1 АПК, където е посочено, че административният орган е длъжен да осигури възможност на страните да преглеждат документите по преписката, като важен за подчертаване е акцентът, че такава възможност следва да им се осигури по всяко време на производството, включително и след неговото приключване с издаването на индивидуалния административен акт. Известно ограничение на правото на достъп до преписката в производството по издаване на индивидуални актове създава разпоредбата на чл. 38 АПК, която предвижда, че страните и изобщо всички участници в производството имат правото тайните им, включително и тези, които засягат техния личен живот, производствени и професионални тайни да не бъдат разпространени. Аналогични на чл. 34 и чл. 38 АПК, регламентиращи правото на достъп до преписката на страните в производството по издаване на индивидуални административни актове, са чл. 68 и 73 АПК, които уреждат правото на достъп до преписката на страните в производството по издаване на общи административни актове. Ограничението на правото на достъп до преписката при общите административни

⁶ Вж. чл. 71 АПК

⁷ Вж. чл. 73 АПК

⁸ Лазаров, К., Тодоров, И., Цит. съч., с. 80

актове, което чл. 73 АПК предвижда, за разлика от чл. 68 АПК, изисква наличието на неотложност, т.е. хипотези, в които е необходимо неотложното издаване на общ административен акт, поради съображения, свързани с националната сигурност и обществения ред, осигуряването на живота, здравето или имуществото на гражданите, като посочената разпоредба сочи, че само при наличието на тези предпоставки е възможно да не бъде осигурен достъп до преписката на заинтересованите, но в тези случаи ще бъде необходимо оповестяването на съображенията във връзка с това⁹.

Едно от най-ярките проявления на правото на защита, сочено в теорията нерядко като самостоятелен принцип на административния процес, е правото да се излагат доказателства и да се правят доказателствени искания. Правилото, което съществува в административния процес, е, че административният орган следва служебно да събере всички доказателства, които са от значение за производството, освен в предвидените в АПК или в други специални закони случаи. От казаното следва, че доказателствената тежест в административния процес пада върху водещия производството административен орган, който не просто следва да събере нужните за производството доказателства и доказателствени средства, но по аргумент от чл. 36, ал. 3 АПК следва и да ги провери и прецени. Това административните органи трябва да направят без да искат предоставяне на информация или документи, които са налични при тях¹⁰. Всяка страна в производството обаче следва да оказва съдействие на административните органи за онези доказателства, които се намират у нея и липсват у съответния водещ производството административен орган или у други административни органи, от които последният може да ги поиска и съответно, с които бързо може да се снабди. Освен това, във връзка с горепосоченото проявление на правото на защита, всяка страна може да излага доказателства за онези факти и обстоятелства, които са от значение за производството. Съгласно чл. 40 АПК писмените доказателства са универсално средство за установяване на всички факти и обстоятелства от значение за производството. Като доказателствени средства пък могат да бъдат използвани обяснения, декларации на страните или техни представители, други писмени или веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други, незабранени със закон средства¹¹.

Елемент на правото на защита се явява и правото на ефективна съдебна защита. Както по-горе установихме при обсъждането на Решение № 1 на Конституционния съд от 1.03.2012г. по к.д. № 10 от 2011г. правото на защита може да бъде разглеждано през различни призми с оглед на съдържанието си, като най-общо казано, се свежда до активно поведение на граждани, чиито права или законни интереси са нарушени или застрашени¹². Това активно поведение може да се изразява както в някое от по-горе описаните проявления на правото на защита, а именно: право лицето да бъде уведомено за започване на производството; право на изслушване; право на достъп до преписката; право да се излагат доказателства и да се правят доказателствени искания, така може да се изразява и в право на съдебна защита. Във въпросното решение на Конституционния съд се застъпва мнени-

⁹ Вж. чл. 73 АПК

¹⁰ Аргумент от чл. 36, ал. 4 АПК

¹¹ Вж. чл. 39, ал. 1 АПК

¹² Решение на КС № 1 от 1.03.2012 г. по к.д. № 10 от 2011 г., ДВ, бр. 20/2012 г.

ето, че „в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита“. Това заключение е направено, на първо място, с оглед тълкуването на чл. 56 във връзка с чл. 117 от Конституцията, определящ, че именно съдебната власт е тази, която защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата и съответно при нарушение на техните права или интереси, гражданите и юридическите лица могат да потърсят защита от съда като носител на съдебната власт. Посоченото в Решението на КС съждение може да бъде споделено, като следва да бъде аргументирано за яснота и от разпоредбата на чл. 120 от Конституцията, създаваща, първо, задължението на съдилищата да осъществяват контрол върху законосъобразността на актовете и действията на административните органи, и второ – предвиждаща възможност за гражданите и организациите да инициират подобен съдебен контрол, обжалвайки всички онези административни актове, които ги засягат. С оглед на казаното – чл. 120 от КРБ се явява гаранция за правото на ефективна съдебна защита дотолкова, доколкото предвижда, че в административния процес при нарушение или застрашаване правата или законните интереси на гражданите или организациите, последните могат да се обърнат до съда като носител на съдебната власт и по този начин да потърсят съдебна защита на своите права и интереси. Съдът от своя страна, веднъж сезиран, е длъжен да осъществи контрол за законосъобразност, което му е изрично вменено като задължение във връзка с ал. 1 на чл. 120 от Конституцията. Нормативна проекция, която е естествено продължение на разпоредбата на чл. 120 от КРБ се съдържа в чл. 147 АПК, предвиждащ право на оспорване по съдебен ред на административните актове. Нещо повече – законодателят не изисква непременно да е изчерпана възможността за оспорване на съответния административен акт по административен ред, а допуска право на съответния гражданин или организация, чиито права или законни интереси са нарушени с акта, да избере дали да оспори акта само по административен ред, само по съдебен ред или да го оспори последователно по административен и по съдебен ред¹³. Тук важен за обсъждане е въпросът дали правото на ефективна съдебна защита е всякога приложимо или е възможно то да бъде ограничено в една или друга степен. Поставеният проблем е многокомпонентен: на първо място, чл. 127 АПК предвижда, че отказ от правосъдие е недопустим, което създава погрешно представата, че всякога, щом съдът е сезиран с жалба на гражданин или организация, е възможно и дори задължително да реши спора по същество. Всъщност се оказва, че това не е така и от правилото на чл. 127 АПК има изключение и то е конституционно уредено в чл. 120, ал. 2 КРБ, където се съдържа нюанс, който не бива да бъде пренебрегван при тълкуване на разпоредбата, а именно, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват по съдебен ред всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, което ясно създава разбирането, че съдебното обжалване на административни актове, макар и допустимо, невсякога е възможно, тъй като съществува категория административни актове, които не могат да бъдат оспорени по съдебен ред. А кои са те – законодателят в цитираната разпоредба единствено ги категоризира като „посочени със закон“. Във връзка с казаното, КС в Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. посочва, че необжалваемостта пред съд

¹³ Аргумент с оглед стриктното тълкуване на чл. 148 АПК

на изрично посочена категория административни актове е възможна само и единствено когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика¹⁴. Въпреки посоченото обаче в същото решение се застъпва тезата, че необжалваемостта пред съд не може да изключи възможността засегнатите лица да се позоват на нищожността на административния акт, когато са налице предпоставките затова – правен интерес и порок, водещ до нищожност на акта. Казаното категорично води до правния извод, че действително в известна степен съществува ограничение на правото на ефективна съдебна защита в административния процес, но то е оправдано дотолкова, доколкото се отнася за специфична категория административни актове. Становището е допълнително подплатено на законово ниво с разпоредбата на чл. 127, ал. 3 АПК, регламентираща, подобно на чл. 120, ал. 2 КРБ, но доста по-стеснено, кои са онези административни актове, които не подлежат на съдебно оспорване.¹⁵

Заклучение

В качеството му на основно човешко право и с оглед на многобройните му практически проявления в сферата на административния процес, правото на защита следва *de lege ferenda* да бъде регламентирано като самостоятелен принцип на административния процес. Това е наложително поради ред причини, които могат да бъдат разделени на две категории – теоретични и практически. От теоретична гледна точка обособяването на правото на защита като самостоятелен принцип на административния процес ще подпомогне неговото усвояване и затвърждаване като съществено всеобщо право, приложимо всеобхватно във всеки един отрасъл на правото, включително и в административния процес. Раздробяването на сложното право на защита на отделните му елементи в множество различни правни норми на основните административнопроцесуални закони не е добра законодателна практика, тъй като причинява разкъсване на логическата верига помежду им и води до по-сложното им интерпретиране, а оттам и до неефективното им приложение в практиката за гражданите и организациите. Обратното, уредбата на правото на защита като самостоятелен правен принцип, съставен от своите взаимосвързани елементи, практически би подпомогнало осъществяването на правната концепция за „добрата администрация“, тъй като би повишило познанието за установеното като принцип право и правните възможности, с които то снабдява, а оттам – би се подобрило неговото съзнателно приложение, което би спомогнало за прогресиране доверието на гражданите и организациите в публичната администрацията.

¹⁴ Решение на КС № 14 от 4.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г., ДВ, бр. 95/2014 г.

¹⁵ Сравни чл. 127, ал. 3 АПК и чл. 120, ал. 2 КРБ