

ПРАВО НА ОТЗИВ ПРИ ОСПОРВАНЕТО НА ИНДИВИДУАЛНИ И ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД

Мартина Топузова

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

Резюме: В статията се разглежда правото на отзив при оспорване на индивидуални и общи административни актове по административен ред, като се засяга теоретично какво представлява преразглеждането на акта, уредено по АПК и се коментира спорната съдебна практика относно това каква е същността на правото на отзив.

Ключови думи: право на отзив, преразглеждане на акта, оспорване по административен ред

RIGHT OF APPEAL WHEN CHALLENGING INDIVIDUAL AND GENERAL ADMINISTRATIVE ACTS UNDER ADMINISTRATIVE ORDER

Martina Topuzova

Student, Faculty of Law
Plovdiv University

Summary: The article examines the right of appeal when challenging individual and general administrative acts under administrative procedure, theoretically addressing what constitutes the review of the act, regulated by the APC, i.e. the right of appeal, and examining controversial case law regarding what the right of appeal actually is.

Key words: right of review, review of the act, administrative challenge

1. Увод. Оспорване по административен ред

Оспорването на административните актове е уредено от чл. 81 до чл. 89 АПК. Индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган. По административен ред може да се оспори и съдържанието на документ. Документите, които има предвид нормата на чл. 81, ал. 2 АПК са подвид на констативните административни актове, а именно – удостоверителни административни актове. С констативните актове се удостоверяват факти с правно значение, като волеизявлението на административния орган е насочено именно към констатиране на тези факти¹. Възможността да се оспори съдържанието на документ

¹ Лазаров, К. Административно право, С., Феня, 2000, с. 83 (Lazarov, K. Administrativno pravo, S., Feneya, 2000, s. 83)

по административен ред се посочва като причина за наличието на удостоверителните актове като вид административни актове в административноправната теория². Нормата на чл. 81, ал. 2 АПК въвежда правилото, че съдържанието на удостоверителния акт може да се оспори само по административен ред, но не и пред съда. „Следва да се отбележи също, че съдържанието на удостоверението за наследници (съдържанието на удостоверителен адм. акт) не може да бъде обжалвано пред съда, а само по административен ред по аргумент, изведен от чл. 128, ал. 1, т. 8 АПК”³.

Актовете, които не подлежат на оспорване по административен ред, са изброени в чл. 82 АПК. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта и издадените от него актове не подлежат на оспорване по административен ред – чл. 32, ал. 3 Заад. във вр. чл. 82, ал. 2 АПК.

Жалби срещу административния акт могат да подават заинтересованите лица, т.е. лицата, които имат личен и пряк правен интерес. С жалбата може да се оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт. Жалбата или протестът в писмена форма се подават в 14-дневен срок от съобщаването на акта на заинтересованите лица и организации чрез административния орган, чийто акт се оспорва. Мълчаливият отказ може да бъде оспорен в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административния орган е бил длъжен да се произнесе. Срокът е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне за заинтересованите лица, на които не е било съобщено за образуването на производството. Сроковете за оспорване са преклузивни.

Съдържанието на жалбата и протеста, приложенията към тях, редът за отстраняване на нередовности в жалбата и протеста, оставянето им без разглеждане и възстановяването на пропуснат поради особени непредвидени обстоятелства, срок за оспорване на административен акт по административен ред, са подробно уредени в чл. 85 – 89 АПК.

2. Преразглеждане на акта

По смисъла на чл. 91, ал. 1 „В 7-дневен срок, а когато органът е колективен – в 14-дневен срок, от получаване на жалбата или протеста административният орган може 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.“ ал. 2 на същия член отбелязва, че „новият акт подлежи на оспорване по реда на този кодекс, като в тези случаи не се допуска повторно преразглеждане на акта.“

Оспорването, макар и да се извършва пред непосредствено по-горестоящия административен орган, преминава и през административния орган, издал административния акт – жалбата и протестът се подават чрез него. Да преразгледа акта -тази възможност я има само административният орган, негов издадет. „Тази възможност обаче принадлежи само на административния орган издал оспорения акт – непосредствено по-горестоящият на него административен орган не притежава право на отзив по чл. 91, ал.1 АПК”⁴. В случай че,

² Пак там.

³ Вж. Решение № 11201 от 27.10.2008 г., III отд. на ВАС

⁴ Вж. Решение № 105 от 14.01.2019 г. по адм. д. № 2801/2018 г. на Административен съд – Пловдив

жалбата не е подадена чрез органа, издал акта, горестоящият орган няма правомощие, след като получи жалбата, да я препрати на компетентния орган, за да осъществи правото си на отзив⁵. Подобно действие би било недопустимо от процесуалноправна гледна точка, а ако компетентният да издаде акта орган преразгледа въпроса и издаде друг административен акт, той ще бъде незаконосъобразен до степен на нищожност поради ненадлежащото упражняване на правото на отзив⁶.

Правото на отзив, за да бъде законосъобразно упражнено от административния орган, издал акта, е необходимо, първо, той – административният орган да бъде сезиран с жалба относно издадения от него акт, която жалба трябва да е приел за основателна, като в противен случай, ако не намери основание за преразглеждане на акта, административният орган е длъжен да изпрати жалбата или протеста и цялата преписка на по-горестоящия административен орган, „За да упражни право на отзив за административният орган трябва да са налице основанията за това – да е сезиран с жалба, която освен допустима органът да е приел и за основателна.”⁷. Жалбата, освен да отговаря на изискванията за редовност, трябва да бъде и допустима, което означава, че е необходимо оспорващият да има пряк и личен интерес, в противен случай при липса на личен и пряк интерес, административният орган не може да упражни правото на отзив. „Административният орган не може да упражни правото си на отзив, сезиран с жалба от лице, което няма интерес да обжалва издадения от него административен акт, т.е. правото на оспорване не съществува по принцип, а е необходимо оспорващият да има пряк и личен интерес.”⁸.

На автора на акта се предоставя възможността да го преразгледа. Това е правна възможност, не е задължение. Следователно, тъй като е само възможност, то не подлежи на обжалване по съдебен ред при неговото неупражняване. „Отделно от това, правото на отзив е само възможност за административния орган, а не негово задължение, поради което неупражняването на правото на отзив не подлежи на обжалване пред съда.”⁹.

Правото на отзив може да бъде упражнено и по отношение на актове, които не подлежат на обжалване по административен ред. „Независимо от систематичното място на разпоредбата в глава шеста на АПК, то тя може да се приложи от всеки административен орган, издал обжалвания акт, независимо от възможността за оспорването му по административен ред.”¹⁰.

Правото на отзив е възможност на органа, издал акта, да измени оспорвания акт и по този начин да се спести по нататъшно йерархично оспорване, затова и възможността да се измени актът, трябва да се разбира в полза на оспорващия, за да може да се избегне въобще последващо йерархично оспорване с цел процесуална икономия и бързина иначе, ако се измени във вреда на оспорващия, се губи правната логика на преразглеждането на

⁵ Канатова-Бучкова, В. Въпроси на административния процес, С., Сиби, 2021, с. 185 (Kanatova-Buchkova, V. Vaprosi na administrativnia protses, S., Sibi, 2021, s. 185)

⁶ Пак там.

⁷ Вж. Решение № 168 от 09.01.2020 г. по адм. д. № 5261/2019 г. на Административен съд – София-град

⁸ Вж. Решение № 1109 от 22.06.2017 г. по адм. д. № 729/2017 г. на Административен съд – Варна.

⁹ Вж. Определение № 8982 от 19.06.2013 г. по адм. д. № 1223/2013 г., VI отд. на ВАС

¹⁰ Вж. Решение № 4000 от 12.04.2023 г. по адм. д. № 49/2023 г., IV отд. на ВАС., също Вж. Решение № 738 от 03.12.2018 г. по адм. д. № 653/2018 г. на Административен съд – Пазарджик

акта и неговата цел – да се спести време и да не стига до оспорване пред непосредствено по-горестоящия административен орган. „Поради това и възможността административния орган да измени оспорения акт също следва да бъде разбрана като възможност да бъде изменен оспорения акт в полза на оспорващия, а не в негова вреда. Целта е да бъде избегнато оспорването въобще, а не да бъдат отстранени нередовности в административния акт, явили се основание за оспорването му.“¹¹.

В съдебната практика съществува противоречие дали правото на отзив е самоконтрол или е просто законова възможност. Правото на отзив е една правна възможност, закрепена в законова уредба, която възможност не е задължителна да се упражни и неупражняването на правото на отзив не може да бъде оспорено по съдебен ред, което означава, че правото на отзив е законова възможност, а не самоконтрол, тъй като, за да бъде самоконтрол означава, че е задължително да се упражни от административния орган, издал оспорвания акт. В тази насока са и съдебните решения, които подкрепят теорията, че правото на отзив е самоконтрол – „Актуалната съдебна практика приема, че по принцип текстът на чл. 91 АПК дава възможност на административния орган, издател на акта, да коригира решението си чрез собствен самоконтрол. Към този извод сочи изискването пред административния орган да е подадена редовна жалба или протест, които пораждат своя деволутивен и суспензивен ефект.“¹². Съществуват и съдебни решения, в които се подкрепя теорията, че правото на отзив е законова възможност – „Правото на отзив на административния орган по своята същност не е контрол по административен ред, а законова възможност органът сам да оттегли, отмени или измени издадения от него административен акт при наличие на предвидените за това предпоставки – жалба от заинтересуваната страна и определен срок.“¹³.

Основната цел на правото на отзив е да не се стига до оспорване пред непосредствено по-горестоящия, а органът издал акта да „осъзнае“ сам, че е допуснал грешка и да я коригира и да се избегне йерархично оспорване и по този начин принципът за бързина и процесуална икономия да намери своето проявление. „Тази правна възможност е предвидена от законодателя с цел процесуална икономия и отстраняване на допуснати при издаването на акта пороци от издателя му, това именно е духът на закона.“¹⁴.

Едноличният орган може да преразгледа въпроса в 7-дневен срок, а колективния в 14-дневен срок, който срок е преклузивен, като след изтичането му органът, издал акта, не разполага с право на отзив. „След изтичане на преклузивния срок, органът – издател на акта, не разполага с право на отзив, защото изтичането на срока погасява правото на преразглеждане на акта“¹⁵.

¹¹ Вж. Решение № 3018 от 15.04.2024 г. по адм. д. № 13/2023 г. на Административен съд – Бургас, също Вж. Решение № 3617 от 13.03.2012 г. по адм. д. № 11919 от 2011 г. на ВАС, VI отд.

¹² Вж. Решение № 9713 от 16.07.2020 г. по адм. д. № 1867/2020 г., II отд. на ВАС; Решение № 814 от 21.12.2023 г. по адм. д. № 513/2023г. на Административен съд-Пазарджик

¹³ Вж. Решение № 1880 от 08.02.2013 г. по адм. д. № 14103 от 2012 г. на ВАС, II отд, Вж. също и Решение № 545 от 18.01.2021 г. по адм. д. № 6855/2020 г., 5 чл. с-в на ВАС; Решение № 5143 от 24.04.2024 г. по адм. д. № 2416/2024 г., IV отд. на ВАС

¹⁴ Вж. Решение № 627 от 14.01.2009 г. по адм. д. № 9884 от 2008 г. на ВАС, II отд

¹⁵ Вж. Решение № 10681 от 04.08.2020 г. по адм. д. № 2933/2020 г., VI отд. на ВАС

Новият акт, издаден след упражняване на правото на отзив, подлежи на оспорване по реда на АПК, но в този случай не се допуска повторно преразглеждане на акта. Тъй като административният орган няма правото повторно да упражнява правото си на отзив, ако стори това – издаденият административен акт ще бъде незаконосъобразен до степен нищожност поради липсата на компетентност¹⁶. Когато административният орган не намери основание за пререшаване на въпроса, той изпраща жалбата или протеста заедно с цялата преписка на компетентния по-горестоящ административен орган. Неизпращането на жалбата с преписката в срок обаче не представлява самостоятелно бездействие, което да може да се обжалва по реда на глава XV от АПК¹⁷. Ако в тридневен срок след изтичането на срока чл. 91, ал. 1 АПК цялата преписка не бъде изпратена на по-горестоящия административен орган, жалбоподателят може да изпрати препис от жалбата, а прокурорът от протеста, направо до по-горестоящия орган, който незабавно изисква преписката. ВАС приема, че срокът на произнасяне на по-горестоящия административен орган започва да тече от датата на постъпване на преписката¹⁸.

3. Произнасяне на компетентен орган

Компетентният административен орган, пред който производството се развива по оспорване на административните актове по административен ред, е непосредствено по-горестоящия административен орган, съгласно чл. 93, ал. 1 АПК – непосредствено по-горестоящия административен орган е този, на който е подчинен органът, издал оспорения административен акт, това е обаче, когато има йерархична вътрешна подчиненост между административните органи. Административноправната теория приема, че при липса на йерархична подчиненост в административния орган, горестоящ е органът, изрично овластен да извършва контрол върху дейността на издателя на акта¹⁹. В определени хипотези специални закони посочват кой е непосредствено по-горестоящия административен орган. АПК установява в чл. 93, ал. 2 и ал. 3, че административните актове на кметовете на кметства и райони се оспорват пред кмета на общината, пред когото също се оспорват и актовете на специализираните изпълнителни органи на общината, а административните актове на кметовете на общините се оспорват пред областния управител – чл. 93, ал. 4 АПК.

Решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган се съобщава незабавно на оспорващия и на други заинтересовани лица (чл. 98, ал. 1 АПК).

Компетентният орган се произнася в двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен и в едномесечен срок, когато е колективен. Когато има фактическа и правна сложност в даден случай компетентният орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая. Компетентният орган е длъжен незабавно да уведоми жалбоподателя за датата на получаване на преписката, тъй като от изтичането на двуседмич-

¹⁶ Канатова-Бучкова, В. Въпроси на административния процес, С., Сиби, 2021, с. 186 (Kanatova-Buchkova, V. Vaprosi na administrativnia protses, S., Sibi, 2021, s. 186)

¹⁷ Вж. Определение № 3955/20.03.2012 г. на ВАС, II отд.

¹⁸ Вж. Определение № 9900/02.07.2013 г. на ВАС, I отд.

¹⁹ Дерменджиев, И. Проблеми на административното правораздаване, С., Наука и изкуство, 1976, с. 299 (Dermendzhiev, I. Problemi na administrativnoto pravorazdavane, S., Nauka i izkustvo, 1976, s. 299)

ния и едномесечния срок започва да тече преклузивният срок за съдебно оспорване на административния акт (чл. 97 АПК).

Компетентния се произнася с мотивирано решение ,в което :

1. обявява оспорения акт за нищожен;
2. отменя го изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен;
3. отхвърля жалбата или протеста.

След като компетентният орган разгледа жалбата или протеста 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. 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 акт²⁰.

Когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в срока – двуседмичен или едномесечен по чл. 91, ал. 1 АПК, законосъобразността на административния акт може да се оспори чрез административния орган, издал акта пред съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред. Сроковете по чл. 91, ал. 1 АПК са инструктивни, тъй като и след тях може да се произнесе административният орган – „Съдебното оспорване по чл. 149, ал. 3 АПК не е допустимо, когато по-горестоящият административен орган, след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК, се произнесе с решение, с което отхвърля жалбата или протеста срещу оспорения по административен ред индивидуален административен акт“²¹.

4. Заключение

Оспорването по административен ред е една от възможностите да защитим своите права и законни интереси. Разликата при оспорването по административен ред и по съдебен ред е, че може да се оспорва и целесъобразността на акта при административно оспорване, също така само по административен ред може да се оспори съдържанието на акта. На практика повечето от жалбоподателите предпочитат да оспорват административния акт по съдебен ред, но всъщност оспорването по административен ред не бива да се подценява, защото то е по-бързо и по-ефикасно понякога, например при осъществяването на правото на отзив.

Правото на отзив е създадено, за да осигури процесуална икономия и ефективност, като позволи на административния орган издал акта да отстрани пороците в акта, без да се стигне до излишно йерархично оспорване. Въпреки противоречията в съдебната практика относно това дали правото на отзив е форма на самоконтрол или законова възможност, целта му е ясна – да предостави възможност на органа да разбере и коригира допуснатите грешки, което спомага за по-ефективното функциониране на администрацията.

²⁰ Вж. Определение № 1506/31.01.2013 г. на ВАС, IV отд.

²¹ Вж. Тълкувателно решение № 6/30.06.2025г.