

ИЗИСКВАНЕТО ЗА СПАЗВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРОИЗВОДСТВЕНИТЕ ПРАВИЛА

Проф. д-р Кино Лазаров
професор по Административно право
и административен процес
в Юридическия факултет на Пловдивския университет
„Паисий Хилендарски“

1. Изискване за законосъобразност на административните актове е и спазването на административнопроизводствените правила, установени като нормативни изисквания при издаването на даден вид или категория административни актове.

а) Производството е „съвкупност от действия, подготвящи крайния акт на производството“¹.

Това са „*производствените действия*, чрез които се стига до вземане на решението от страна на органа, до оформяне на неговото волеизявление“².

Основно предназначение на административното производство е да се изясни пълно, всестранно, обективно фактическата обстановка от значение за законосъобразното и целесъобразно решаване на въпроса — главен предмет на производството, и по този начин да се подготви и обезпечи издаването на законосъобразен и целесъобразен административен акт.

б) Производството е и дейност по събиране на доказателства посредством законно допустимите доказателствени средства.

Законът определя кои са допустимите доказателствени средства и как става събирането на доказателствата. А кои факти и обстоятелства са от значение за случая за определя *конкретно* — в зависимост от предназначението на производството, т. е., в

зависимост от издаването на *какъв акт* е крайна цел на производството.

в) Характерна черта на производството пред административните органи е неговата *опростеност*.

Законът за административното производство възприе принципа на примерното изброяване на допустимите доказателствени средства. След като се говори за обяснения на заинтересуваните граждани и организации, за писмени декларации, документи, сведения и мнения (чл. 11 и 12), в чл. 11, ал. 2 се добавя, че за установяване на фактите и обстоятелствата от значение за случая могат да се използват *„всички начини и средства, които не са забранени от закона“*, освен ако друг нормативен акт предписва доказването на някои факти и обстоятелства да стане по определен начин или с определени средства (например обстоятелството, че едно лице има завършено определено образование трябва да се докаже със съответен диплом; това, че едно лице не е осъждано, се доказва със свидетелство за съдимост и т. н.).

Административният орган не може да откаже приемане на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които нормативен акт не предписва доказване по определен начин или с определени средства. Той може да приеме и писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които нормативен акт предписва доказване с официален документ, когато такъв не е издаден на заявителя в определен за това срок (чл. 11, ал. 3 ЗАП).

„Забранени от закона“ трябва да се считат тези доказателствени средства, чието използване би довело до престъпление или някое друго правонарушение.

Под „сведения“ трябва да се разбират фактите, установени от лица, които не са страни в производството — тоест, такива лица, които в съдебните процеси се разпитват като свидетели, а под „мнения“ — становищата на специалисти, каквито в съдебните процеси се изслушват като вещи лица.

Примерното посочване на допустимите доказателствени средства важи само за производството по издаване на административните актове и за това по оспорването им по административен ред. Що се отнася до производството по съдебното обжалване, там

могат да се използват само доказателствените средства, изчерпателно посочени в Гражданския процесуален кодекс (аргумент от чл. 41, ал. 4, чл. 45 ЗАП и чл. 11 ЗВАС).

г) Характерно за производствата пред административните органи и изобщо за административния процес е и *засиленото служебно начало*.

Освен по искане на гражданин или организация, или по предложение на прокурора, производството по издаване на индивидуален административен акт може да започне и по инициатива на компетентния орган или на по-горестоящ административен орган (чл. 7, ал. 1 ЗАП).

Съгласно чл. 24 ЗВАС съдът може да постанови събиране на доказателства, които смята за необходими и когато няма направено искане от лицата, участващи в производството. Той може да събира допълнителни данни и обяснения, имащи значение за правилното решаване на делото.

д) Задължение на административния орган е не само да изясни фактите и обстоятелствата от значение за случая, но и да обсъди *обясненията и възраженията* на заинтересуваните правни субекти — казано по-обобщено — да даде възможност на страните в административното производство *да упражнят правото си на защита* (срв. чл. 11, ал. 1 ЗАП).

е) Върховният съд гледаше на административнопроизводствените правила като на „процесуални гаранции за законосъобразност“ на административните актове (р. 42-73 — адм. ВС).

Има случаи, когато актът е отменен само заради нарушаване на такива правила. Така Върховният съд е приел, че разглеждането на едно искане на основание, на каквото то не е било предявено, съставлява съществено административнопроцесуално нарушение и основание за отмяна на обжалвания акт. След като отбелязва, че административният орган е обвързан от искането — в смисъл, че е длъжен да се произнесе по него така както то е направено, и че административният орган трябва да даде отговор не само на петитума на молбата, но и на обстоятелствата, изтъкнати от гражданина като създаващи законна основа за уважение на искането му, ВС заключава: „Невземането под внимание на фактическото и законно основание, на което гражданинът основава искането си

и издаването на отказ с оглед липсата на елементите на някакво друго законно основание, водещо до същото право, на каквото гражданинът се позовава, съставлява само привидно произнасяне по искането, а по същество е равно на произнасяне по конкретното искане“ (р. 60-72 — адм. ВС; за сходни хипотези вж р. 63-72 — адм., 71-72 — адм. и 35-73 — адм. ВС).

С р. 55-72 — адм. ВС административният акт е отменен, защото поради нарушаване на административнопроизводствените правила фактичката обстановка е останала неизяснена. Постоянна практика на Върховния административен съд е, че нарушението е съществено, когато страната е била лишена от възможността да осъществи правото си на защита в административното производство. С р. 264-98 — III отд. на Върховния административен съд обжалваният административен акт е отменен, защото преди издаването на акта съответният министър не е взел мнението на съсловна организация, което той по закон е бил длъжен да стори.

2. Основание за отменяване на административния акт може да бъде само *същественото нарушение* на административнопроизводствените правила (това е постановено изрично в чл. 12, т. 3 ЗВАС). То ясно личи и от мотивите на съдебните решения по ЗАП (срв. р. 56-72 — адм., 123-72 — адм. ВС).

Българското административнопроцесуално право отхвърля априорното деление на пормите на съществени и несъществени и поставя ударението върху *конкретната преценка*, тъй като нарушаването на всяка административнопроцесуална норма, предназначена да обезпечи законосъобразно издаване на административните актове, може в даден случай да се окаже съществено.

Нарушението на административнопроизводствените правила е съществено, когато е повлияло (или е могло да повлияе) върху съдържанието на акта, когато — ако не беше допуснато — би могло да се стигне и до друго решение на поставения пред административния орган въпрос.

От такъв критерий изхождат и съдилищата в съдебната практика по ЗАП. Така в р. 33-72 — адм. Върховният съд е сметнал нарушението за съществено, защото, ако не е било допуснато, може би административният орган „би постановил и друго решение“. А в р. 35-72 — адм. ВС се казва, че административният орган

„не е имал предвид ... тези доказателства, но ако беше ги събрал, вероятно би дошъл до друг извод ...“

Значи нарушението е съществено не само когато ефективно е повлияло върху съдържанието на административния акт (тогава впрочем нещата ще се изместят на нова плоскост и вниманието на съда ще се насочи върху проверяване законосъобразността на съдържанието на акта), но и когато е могло да се стигне до други фактически и правни изводи на административния орган, до друго негово решение по същество (срв. и р. 20-73 — адм. ВС).

И обратно — ако не е повлияло (или не е могло да повлияе) върху съдържанието на акта, нарушението е несъществено. Така в р. 4-72 — адм. Софийският градски съд е сметнал процесуалното нарушение, на което се е позовала жалбоподателката, за несъществено, тъй като, и да не е било допуснато, „данните са такива, които дават законно основание“ да бъде издаден административен акт със *същото съдържание* (вж и р. 121-72 — адм. и 1567-72 — адм. ВС).

Това свързване на правилата на административното производство с другите изисквания за законосъобразност на административните актове и, преди всичко — с изискването за материална законосъобразност, идва да подчертае подчиненото значение на административнопроизводствените правила към съдържанието и служебната им роля.

В крайна сметка, *основното предназначение* на административнопроизводствените правила е да се обезпечи издаването на законосъобразен по съдържание акт и щом такъв акт е издаден, макар и при някои процесуални нарушения, няма защо да се отменява, ако е ясно *отнапред*, че и след повторното разглеждане на преписката от административен орган, съответно — ако съдът отмени обжалвания акт и пристъпи към решаване на делото по същество, пак ще се стигне до акт със *същото съдържание*.

¹ СТАЛЕВ, Ж. Производството като динамичен фактически състав. — В: Годишник на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, 1965, с. 122.

² АНГЕЛОВ, А., Ив. Дерменджиев и Г. Костадинов. Административно право. Обща част. С., 1998, с. 280.

**ИЗИСКВАНЕТО ЗА СПАЗВАНЕ НА
АДМИНИСТРАТИВНОПРОИЗВОДСТВЕНИТЕ ПРАВИЛА
(THE REQUIREMENT FOR COMPLIANCE WITH THE
ADMINISTRATIVE PROCEDURE RULES)**

Author(s): Kino Lazarov

- **Keywords:** administrative procedure; characteristic features
- **Summary/Abstract:** The paper draws attention to the administrative procedure with its characteristic features. The analysis presents the main purpose of the administrative process. The grounds for annulment of the administrative act related to a substantial violation of the same are also indicated.

**TRANSLITERATED REFERENCES
NOT WRITTEN IN THE ROMAN SCRIPT**

- СТАЛЕВ, Ж. Производството като динамичен фактически състав. – В: Годишник на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ (STALEV, Zh. Proizvodstvoto kato dinamichen fakticheski sastav. – V: Godishnik na Yuridicheskia fakultet na SU „Sv. Kliment Ohridski“), 1965
- АНГЕЛОВ, А., Ив. Дерменджиев и Г. Костадинов. Административно право. Обща част. С. (ANGELOV, A., Iv. Dermendzhiev i G. Kostadinov. Administrativno pravo. Obshta chast. S.), 1998