

ПРОБЛЕМИТЕ С МЪЛЧАЛИВИЯ ОТКАЗ ПО ЧЛ. 58 АПК

Пресиана Георгиева

студент III-ти курс, Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: Настоящата разработка разглежда мълчаливия отказ по чл. 58 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) като един от най-съществените проблеми в българското административно право и процес. Анализира се правната същност на мълчаливия отказ, неговата уредба и въздействие върху правата на гражданите. Основните проблеми включват липсата на яснота и правна сигурност, ограничен достъп до правосъдие и затруднения при оспорване по съдебен ред. Разработката предлага конкретни реформи, включително въвеждане на мълчаливо съгласие, задължителни срокове за произнасяне, санкции за административно бездействие, дигитализация на административните услуги и повишаване квалификацията на служителите. Целта на тези мерки е да се подобри ефективността на администрацията и да се укрепи доверието в правовата държава.

Ключови думи: административен процес, мълчалив отказ, липса на яснота, липса на правна сигурност, затруднения при оспорване на административен акт.

THE PROBLEMS WITH THE TACIT REFUSAL UNDER ART. 58 APC

Presiana Georgieva

Student, Faculty of Law
Plovdiv University

Abstract: The present study examines the tacit refusal under Article 58 of the Administrative Procedure Code (APC) as one of the most significant issues in Bulgarian administrative law and procedure. It analyzes the legal nature of the tacit refusal, its regulatory framework, and its impact on citizens' rights. The main issues include a lack of clarity and legal certainty, limited access to justice, and difficulties in judicial review. The study proposes specific reforms, including the introduction of tacit consent, mandatory deadlines for administrative decisions, sanctions for administrative inertia, digitalization of administrative processes, and enhancement of employee qualifications. The aim of these measures is to improve administrative efficiency and strengthen public trust in the rule of law.

Key words: administrative procedure, tacit refusal, lack of clarity, lack of legal certainty, difficulties in challenging administrative acts.

Увод

Отношенията между гражданите, юридическите лица и административните органи се регулират от Административнопроцесуалния кодекс на Република България. С развиването на правоприлагането и обществените отношения, някои разпоредби от АПК водят до проблеми, свързани със затруднения в разбирането им от заинтересованите страни.

Мълчаливият отказ се разглежда като форма на отказ от административна услуга или действие, при която компетентният орган не се произнася в законоустановения срок. Съгласно текста на разпоредбата на чл. 58, ал. 1 АПК мълчанието на административния орган след изтичането на предвидения срок за отговор се счита за отказ да се уважи искането на гражданин или юридическо лице.

Ключовите принципи, които проблемът с мълчаливия отказ засяга в съвременната правна система, са правната сигурност, прозрачността и достъпността. Тази разработка има за цел да анализира съществуващата правна уредба, да идентифицира проблемите, свързани с нейното прилагане и да предложи конкретни мерки за нейното усъвършенстване.

Същност и правна рамка на мълчаливия отказ

Мълчаливият отказ е институт в българското административно право и процес, който определя, че при липса на изрично произнасяне от компетентен орган в срок, то този орган се счита, че е отказал да удовлетвори надлежното искане. Това обаче се явява негативен за гражданите и юридическите лица изход, без органът да е изложил своите мотиви или да е дал възможност заинтересованата страна да оспорва това негово решение.

В някои държави, като Германия и Франция, вместо мълчалив отказ се прилага принципът на „мълчаливо съгласие“ (чл. 58, ал. 4 от АПК). В предвидените в закона случаи мълчанието на органа се счита като одобрение на искането. Това обаче създава по-голяма правна предвидимост и насърчава активност от страна на администрацията.

Проблеми, свързани с прилагането на мълчаливия отказ

Принципът на мълчаливият отказ поражда редица практически и правни проблеми, като на първо място се явява липсата на яснота и правна сигурност за физическите и юридическите лица, достъпа до информация и ефективността на административното правосъдие. За гражданите е трудно да разберат мотивите за отказа, тъй като на практика такива не са придружени с изрично обяснение или становище от административния орган. Точно тази липса затруднява последващото обжалване и то се явява невъзможно. На второ място, административното бездействие ограничава правото на заинтересованите лица да защитят ефективно своите права в съдебен процес – това се дължи на липсата на мотивиран отказ, заради която съществува невъзможност жалба да бъде подготвена. Друг проблем е и възможността органите да злоупотребят с административната пасивност и това да породят липса на разглеждане на допълнителни или сходни искания.

В решение на Върховния административен съд (ВАС) по дело № 1123/2021 г. се разглежда случай, в който физическо лице оспорва мълчалив отказ на общинска администрация за одобрение за строеж. Съдът приема, че липсата на мотиви в отказа представлява нарушение на основните принципи на административния процес. ВАС постановява, че дори при мълчалив отказ органът има задължение да изясни мотивите и обстоятелства, на които се позовава отказът, ако бъде задължен от съда.

Друг подобен казус се разглежда и в Решение № 1432/2021 г. на ВАС, където Дирекция „Национален строителен контрол“ не се произнася в установения срок за издаването на разрешение за строеж и пряко засяга институтът на мълчаливия отказ. Съдът постановява,

че органът не може да се позовава на мълчалив отказ, когато законът изисква изрично произнасяне – особено по въпроси с важни обществени последици.

Друг пример е Решение № 847/2020 г. на ВАС, в което административен орган не се произнася в срок по заявление за обществена информация. Съдът намира, че липсата на действия от страна на органа нарушава разпоредбата на чл. 41 от Конституцията на Република България, която гарантира правото на информация.

Съдебна практика и тълкуване на чл. 58 АПК

ВАС многократно е разглеждал дела, свързани с мълчаливия отказ. Решенията му ясно показват необходимостта от баланс между правата на гражданите и ефективността на административния процес – сложната задача, която административните институции трябва да изпълнят при тълкуването и прилагането на закона. На гражданите трябва да бъде гарантирана защитата на техните права, уредени в Конституцията, като например правото на информация (чл. 41 КРБ) и достъпа до правосъдие. Те трябва да имат възможност да получат ясно мотивирани административни решения, които да могат да обжалват, ако са незаконосъобразни или несправедливи. В същото време, администрацията трябва да действа бързо, прозрачно и ефективно (принципи, установени в АПК), като за това изпълнява своите задължения в рамките на определените срокове. Взаимната зависимост е важна, защото ако се акцентира прекалено много върху правата на гражданите, без да се засяга ефективността на администрацията, това би довело до претоварване на институциите и още по-голямо забавяне в тяхната дейност. От друга страна, ако акцентът е върху ефективността на администрацията, то това може да създаде чувство за несигурност и да намали доверието в публичните органи.

Решенията на ВАС и другите съдилища подчертават важността на справедливостта и прозрачността, но и показват необходимост от действия от страна на администрацията. Мълчаливият отказ е пример, при който този баланс трябва да съществува, за да се защити общественият интерес и да се гарантира законосъобразност.

В решение № 421/2020 г. на ВАС съдът постановява, че мълчаливият отказ не освобождава административния орган от задължението за мотивиране при последващо изрично произнасяне. Това решение подчертава, че дори при административна пасивност, органът трябва да защитава обществения интерес и правата на гражданите, а в решение № 2198/2022 г. ВАС подчертава, че административните органи трябва да предприемат всички необходими мерки за избягване на мълчаливи откази, особено когато става въпрос за казуси с висока обществена значимост, като например разрешенятия за строеж или за социални помощи.

Във Франция принципът на мълчаливо съгласие е въведен с цел да се подобри административната ефективност. Ако органът не се произнесе в законоустановения срок, то искането на физическото или юридическото лице се счита за одобрено. Например, заявления за определени лицензи и разрешения се считат за уважени след изтичането на срок от три месеца.

В немското административно право съществуват автоматизирани платформи за проследяване на отправени заявления. В случай на забавяне, органите са задължени да предоставят писмени обяснения. Решение на Федералния административен съд от 2018 г. поста-

новява, че мълчаливото съгласие е допустимо, ако няма изрична законова норма, която го забранява.

Докато в случаите на бездействие на федерални агенции в САЩ, заинтересованите лица могат да отправят иск съгласно т. нар. „Administrative Procedure Act“, който иск задължава органите да се произнесат в „разумен срок“. Пример е делото „Norton vs Southern Utah Wilderness Alliance“ от 2004 г., където Върховният съд установява критерии за оценка на забавянето от страна на администрацията.

Предложения за усъвършенстване на правната уредба

За да бъдат преодолени проблемите, свързани с мълчаливия отказ, могат да бъдат предложени няколко реформи. На първо място, в определени административни производства, следва да се въведе изрично принципът на мълчаливото съгласие (чл. 58, ал. 4 АПК), като за такова ще се смята мълчанието на органа след изтичане на срока, установен в закона. Би могло да се приложи най-вече при заявленията за инвестиционни проекти или обществени поръчки.

На второ място, трябва да се помисли над законодателно уреждане на санкции, като когато административни служители не изпълняват своите задължения, те ще носят дисциплинарна отговорност и ще подлежат на санкции при неспазването на сроковете. Например, следва да бъде наложена глоба при повторни нарушения от един и същи служител.

Автоматизирането на системите за регистрация и проследяване на заявленията, както е във Федерална република Германия, биха увеличили прилагането на принципа на прозрачност, както и биха могли да минимализират рисковете от административно бездействие.

На последно място, колкото повече промени настъпват в нашето административно право, толкова повече нови знания трябва да се придобиват, затова ще е добре да се провежда и организиране на обучения по актуалните изисквания на административния процес.

Заключение

Мълчаливият отказ, установен в чл. 58 от Административнопроцесуалния кодекс, е институт, който съчетава едновременно възможност за предоставяне на правна сигурност и значителни рискове за нарушаване на основни права. Анализът на правната уредба и съдебната практика в България ясно показва, че съществуващият подход към мълчаливия отказ не само затруднява гражданите, но и сочи за необходимостта от реформа в тази област.

Проблемите, свързани с мълчаливия отказ, изискват комплексни решения, които включват както законодателни, така и институционални реформи. Замяната на мълчаливия отказ с мълчаливо съгласие за определени категории административни производства би могла да насърчи активността на администрацията и да създаде по-добри условия за икономическо и социално развитие. Освен това, законодателното определяне на ясни срокове за произнасяне и въвеждането на финансови и дисциплинарни санкции за административно бездействие ще имат възпиращ ефект върху неефективността на органите. Международната практика, особено в държави като Франция и Германия, показва, че те успешно са въвели алтернативни подходи, чието прилагане за управление на административните производства не само намалява натовареността на съдебната система, но също така подобрява доверието

на обществото в администрацията. Принципът на мълчаливо съгласие във Франция, например създава стимули за администрацията да реагира в установените срокове, а интеграцията на технологии в Германия доказва как автоматизацията може да намали административното бездействие. Не по-малко важно е разширяването на електронното управление, което може да осигури прозрачност и проследимост на административните процеси. Такива системи не само улесняват гражданите, но също така минимизират рисковете от човешка грешка или злоупотреба от страна на администрацията. Повишаването на квалификацията на служителите чрез обучения и програми за развитие ще допринесе за по-добро разбиране на значението на своевременната административна реакция.

Заклучението, което може да се изведе от настоящото изследване, е, че реформата на мълчаливия отказ е неизбежна, за да се отговори на изискванията на съвременното общество за ефективност, отчетност и правна сигурност. Прилагането на предложенията, изложени в тази разработка, би могло да доведе до значителни подобрения в административната система на България, като в същото време засили доверието на гражданите в правовата държава и гарантира защита на техните права. Този процес обаче изисква не само активна роля от страна на законодателната и изпълнителната власт, но и сътрудничество с неправителствени организации, правни експерти и обществото като цяло. Само чрез обединените усилия на всички заинтересовани страни може да се постигне балансът между защита на гражданските права и ефективността на административния процес.