

ВЪЗОБНОВЯВАНЕТО КАТО ИЗВЪНРЕДНО СРЕДСТВО ЗА ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА  
ВЛЕЗЛИ В СИЛА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Милена Зетова

THE RESUMPTION AS AN EXTRAORDINARY PROCEDURE FOR REVISION  
OF ENFORCEABLE ADMINISTRATIVE ACTS

Milena Zetova

**Abstract:** *The aim of this report is to present the resumption of the revision of effective administrative acts as an extraordinary procedure and it focuses on differences between the regular procedures such as contestation and reviewing and withdrawing to Superior Administrative Authority. The resumption of proceedings of issuance of administrative acts is comprehensively studied as an exceptional and strictly formal procedure, related to precisely defined deadlines, special grounds or prerequisites for its implementation, legal and technical means for its initiation, limited range of decision-making authorities. The study reveals the ultimate purpose of the resumption of proceedings of issuance of administrative acts which is not to annul or amend the issued act but to create a new one that is free from defects.*

**Keywords:** *resumption, regular and extraordinary administrative proceedings, grounds for resumption, time limits, persons who may request, third-party rights*

В административното право и административния процес съществуват няколко начина за преразглеждане на административни актове. Освен редовните способи като оспорването по административен ред и правото на отзив, законодателят е учредил и друг способ оспорването на административните актове да се преразгледа при наличието на строго определени условия. Това се постига чрез институтът на възобновяване на производства по издаване на административни актове. Този институт е особено важен от гледна точка на спазване на принципа на законността при упражняване на държавната власт, тъй като една от типичните черти на административното право и административния процес е неговата вертикална йерархичност, т.е. налице е неравнопоставеност между държавните органи, упражняващи властнически правомощия и другите субекти – граждани и организации,

чиято дейност е обект на държавно регулиране. Това налага необходимост от създаването и прилагането на процедури за обезпечаването на законосъобразността в актовете на администрацията, независимо от презумпцията за законосъобразност на дейността на държавните органи.

По своята същност възобновяването е извънредна процедура, която поставя отново за разглеждане въпрос, който е разрешен в хода на административното производство чрез влязъл в сила и необжалваем по редовен път административен акт. По този начин се преодолява изразената воля на административен орган, която има материална законна сила, защото това е едно продължение на административното производство, при което отново се поставя на преосмисляне волеизявлението на съответния орган, изпълнено в съответното решение, което подлежи на изпълнение по

силата на материалното право. Когато се говори в случая за административен акт не е редно това понятие да се свежда само до акт, с който е зачетено едно искане, а може да става дума и за акт с неблагоприятни последици, т.нар. „отказ“. Обединяващото звено в случая е, че производството е завършило и от материално-правна гледна точка основният предмет е решен със съответната воля на компетентния административен орган, който не може да бъде оспорван чрез редовните административно-процесуални способи.

Възобновяването е институт, характерен и за другите правни отрасли – гражданско и наказателно право. В гражданското право е поставена ясна разграничителна линия между институтите на възобновяване и отмяна. В много по-широк обхват в теорията и съдебната практика е развит института за отмяна, отколкото на възобновяването. Възобновяването в гражданското право намира място при уредбата на общия исков процес в чл. 230 ГПК<sup>1</sup>, в изпълнителното производство и в случаите на отправени преюдициални запитвания по глава 59 от ГПК. И в трите случая се касае за временни пречки, които спъват нормалното развитие на процеса – например да се учреди настойничество или попечителство, да се посочат правоприемници, да се изчака решение на СЕС и др. Тези пречки могат да бъдат преодолені, като по принцип съдът указва и дава срок за това или по искане на страните. Тук не говорим изобщо за порочен съдебен акт, който трябва да се ревизира, както е в административния процес, а за временна процесуална бариера, която след като се преодолее, делото продължава своето развитие. По отношение на влезлите сила съдебни актове, които трябва да се ревизират, се прилага института на отмяната по Глава XXIV „Отмяна на влезли в сила съдебни актове“.

По друг начин стоят нещата в наказателното право, като и там също място намират двата института – на възобновяването и отмяната, но те имат своите по-специфични характеристики, отличаващи ги от тези в административния процес. В наказателното право институтът възобновяване е широко развит. Това е механизма, чрез който се ревизират влезли в сила съдебни актове – присъди, решения и в конкретни случаи – определения<sup>2</sup>. В най-пълнен смисъл той се припокрива с института по отмяна на влезли в сила съдебни актове по административни дела. Отмяната на съдебни актове по наказателни дела не е самостоятелно производство, а е част от въззивното, касационното или производството по възобновяване.

Институтът по възобновяване на административни актове е уреден в глава VII „Възобновяване на производства по издаване на административни актове“ на АПК. За да се изясни по-подробно този институт трябва да се обясни малко повече за административните актове, които той регулира, а именно индивидуалните и общите административни актове. От неговия обхват са изключени влезлите в сила съдебни актове, тъй като те се ревизират посредством института на отмяната, специално разгледан в глава XIV „Отмяна на влезли в сила съдебни актове“. Такова подробно разграничение не е характерно за другите правни отрасли поради факта, че административното право регулира йерархични отношения по вертикала между държавата и останалите правни субекти. Актовете, които издава държавната администрация са „*властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему орган)*, издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната власт и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение

<sup>1</sup> Чл. 230. (1) Производството се възобновява служебно или по искане на една от страните, след като бъдат отстранени пречките за движението му, за което съдът в случаите на смърт на ищеца и по чл. 229, ал. 1, т. 3 – 6 и сам взема необходимите мерки.

(2) При смърт на ответника ищецът е длъжен в шестмесечен срок от съобщението да посочи неговите правоприемници и адресите им или да вземе мерки за назначаване на управител на незащото наследство или за призоваване на наследниците по реда на чл. 48. При неизпълнение на това задължение делото се прекратява.

(3) При възобновяването производството започва от онова действие, при което е било спряно.

<sup>2</sup> Виж чл. 419 НПК

с помощта на държавна принуда.<sup>3</sup> Административните актове не са правораздавателни актове и затова те влизат в материална правна сила по различен начин от съдебните решения. Това е основаната разлика между двете категории актове, която има фундаментални последствия за правните отношения, които те регулират.

Нека да се спрем по-подробно на въпроса защо административните актове не са правораздавателни актове? На първо място, те изпълняват различна функция. Административните актове служат за създаване, организиране и уреждане на обществените отношения в съответствие със закона, докато правораздавателните актове решават конкретни правни спорове. Административните актове са резултат на едностранно властническо волеизявление на административния орган, като при нужда може да бъде изпълнено с помощта на държавната (административната) принуда.<sup>4</sup> На второ място това е разликата при стартиране на производството. Производството по издаване на административен акт може да започне по почин на административния орган или по молба на гражданин, докато правораздавателното производство винаги започва по искане на заинтересовано лице. На трето място, има разлика в предмета на регулиране – административните актове уреждат обширен диапазон от обществени отношения, докато правораздавателните актове засягат конкретни факти и правни норми. Съществуват различия и в начина им на слизване в сила. Административните актове обикновено навлизат в материалноправна сила след изтичане на определен срок за обжалване, който е предвиден в закона. За индивидуалните и общите административни актове този срок настъпва с изтичането на 14 дни от съобщаването му на заинтересованите лица и организации<sup>5</sup>, подзаконовите нормативни актове се оспорват безсрочно<sup>6</sup>, а за съдебните решения – в 14-дневен срок от съобщаването му на страните<sup>7</sup>. Ако липсва обжалване административният акт се

счита за окончателен и не може да бъде променен или отменен по административен ред с редовни процесуални средства.

Какво означава един административен акт да влезе в материалноправна сила? На първо място той става задължителен за изпълнение от всички страни, които са обвързани от неговата правна сила. На второ място той става непосредствено приложим, т.е. актът може да бъде изпълнен незабавно, освен ако законът предвижда друго и на трето място Ц съществуват ограничения за неговото за обжалване. След навлизане в материалноправна сила, възможностите за обжалване на акта са ограничени и обикновено се свеждат до съдебен ред. Важно е да се отбележи, че съществуват и изключения, има и случаи, в които административният акт може да бъде отменен и след навлизане в материалноправна сила при наличие на определени административноправни процесуални предпоставки, например поради нарушение на съществени процесуални правила или поради промяна на обстоятелствата. Другата разлика е в контрола върху административната дейност – въпреки че административните актове влизат в материалноправна сила, съществуват различни механизми за контрол върху административната дейност, като например съдебния контрол, омбудсмана и други. Каква е целта на определянето на разлика между административни и правораздавателни актове? Важно е да се определи правилният правен режим, тъй като всеки от двата вида актове има свой специфичен законов режим, който трябва да се спазва, както и да се осигури ефективност на административната дейност – ясното разграничаване между двата вида актове допринася за по-бързо и ефективно разрешаване на административните дела. Не на последно място цели се и защита на правата и законните интереси на гражданите, които познавайки по-добре разликите между двата вида актове, могат по-добре да защитят своите права и законни интереси.

<sup>3</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, „Административно право на Република България, Обща част“, 2012, с. 144.

<sup>4</sup> Лазаров, К., Административно право. С., Фенея, 2000 г., г. 70.

<sup>5</sup> Чл. 84, ал.1 от АПК

<sup>6</sup> Чл. 187, ал.1 от АПК

<sup>7</sup> Чл. 211, ал.1 от АПК

В обобщение на горенаписаното може да се каже, че изискването административните актове да са „влезли в сила“ означава същите да са станали необжалваеми и като такива валидно да пораждат съответните правни последици.<sup>8</sup>

Институтът на възобновяването не обхваща абсолютно всички административни актове, издавани от държавните органи. В неговия обсег на въздействие не попадат онези административни актове, за които в специални закони са уредени специален или специфичен ред за изменение или отмяна, който се различава от този по АПК. Такива са например лицензионните и ревизионните актове.

Нормативната уредба на лицензионните актове се намира в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД), който се явява специален спрямо на АПК, но и общ от спрямо останалите нормативни актове, регламентиращо издаването, изменението и отмяната на определени лицензионни актове – например, издаването на лицензиите по Закона за енергетиката. Основание за това ни дава чл. 11, ал. 1 ЗОАРАКСД.<sup>9</sup> В правната литературата съществува мнение за „липсата на усложнения и особености при административния контрол върху издадените лицензионни актове“<sup>10</sup>, т.е. че „административен контрол“ се проявява чрез редовни и извънредни способности. Причината за това е, че чрез възобновяването по Глава седма от АПК се изменя или отменя влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, а в случая с лицензионните административни актове по ЗОАРАКСД, е уреден специален ред за тяхното изменение или отмяна. Съпоставени раз-

поредбите на АПК и ЗОАРАКСД, уреждащи упражняването на административен контрол, са в съотношение общ към специален закон. При приложението им приоритет имат нормите на специалните закони, а общият се прилага доколкото липсва специална уредба. В случая специалния закон е ЗОАРАКСД, където е предвиден специален ред за изменение или отмяна на лицензионните административни актове. Ето защо, ако в процеса по издаване на лицензия лицензиращият орган констатира някое от основанията за възобновяване по чл. 99 АПК, то това и равнозначно на първично несъответствие с законовите условия за осъществяване на лицензионната дейност. По същия начин се разсъждава и за възникването на нови обстоятелства след влизането в сила на акта, задължаващи лицензионният орган да прекрати дейността. Порокът е не толкова в самият акт, колкото в това, че лицето не отговаря на определени императивни условия. Промяната на акта, няма как да промени изискванията, на които то трябва да отговаря изначално. В такъв случай по-целесъобразно е или лицензията да се промени, така че да отговаря на покритите от лицензианта условия или да се преустанови с друг акт.

Другата категория актове, изключени от обхвата на чл.99 АПК и сл. са ревизионните актове по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. По същество те са декларативни административни актове, които установяват вече възникнали преди влизането в сила на акта задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Начинът за тяхното ревизиране, изведен от настоящата практика на Върховния административен съд е, че се прилагат нормите на чл. 133-134 ДОПК.<sup>11</sup> Отново,

<sup>8</sup> Димитров, Д., „Административен процес“, изд. „Сиби“ 1993 г., стр.126

<sup>9</sup> Чл. 11. (1) Законът, който урежда лицензионен режим, установява изчерпателно:

1. изискванията, при които може да бъде издаден лиценз, както и основанията за отказ;  
2. особените правила в производството по издаване, спиране, прекратяване и отнемане на лиценза.

<sup>10</sup> **Зиновиева, Д.**, Лицензионни административни актове, изд. „Сиела“, София, 2007 г., с. 211

<sup>11</sup> Така, в Определение № 15508 от 15.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 12941/2020 г., I о. се приема, че: „Правилно, в тази връзка, и административният орган, и административният съд са приели процесуалният ред по чл. 99 от АПК за неприложим, предвид установения в ДОПК специален ред за изменение, респ. отмяна на влезли в сила РА. Производството за изменение на влязъл в сила ревизионен акт, с който са определени задължения за данъци или задължителни осигурителни вноски, който не е бил обжалван по съдебен ред, е уредено в глава 16, раздел II, чл. 133–134 от ДОПК. Съдебната практика приема, че по реда на чл. 133-134 ДОПК могат да се изменят стабилни административни актове, установяващи данъчни задължения. Изводът се прави въз основа на характера на тези актове, установяващи задъл-

по силата на древното римско правило, че специалния закон дерогира общия, при ревизионните актове се прилага ДОПК. Обхватът на това производство се прилага за влезли в сила ревизионни актове, които не са били оспорени по съдебен ред. По аргумент от чл. 156, ал.1 от ДОПК оспорването по административен ред е предпоставка за съдебното такова. Изводът, който можем да направим, е че предмет на производството по чл. 133–134 ДОПК са необжалваните по административен ред ревизионни актове, или макар и обжалвани, актът е бил потвърден от решаващия орган. Вероятна е и тази ситуация, в която актът да е бил частично отменен – в този случай подлежаща на ревизия ще бъде влязлата в сила потвърдена част

По настоящем, института на възобновяване на административни актове е уреден в чл. 99 от Административнопроцесуалния кодекс и следващите. Той се явява се явява до-развитие на чл. 32 от Закона за административното производство (отм.)<sup>12</sup>.

Преди приемането на АПК през 2006 г., в отменения Закон за административното производство (ЗАП) съществуваше чл. 32, в който бе посочено, че влязъл в сила администрати-

вен акт, който не е бил обжалван пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако такъв няма – от органа, който го е издал, само при условията на тогава действащия чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс по молба на заинтересувания или по предложение на прокурора. По предложение на прокурора актът може да бъде отменен или изменен и когато съществено е нарушен законът. Когато актът е бил обжалван пред съда, за отмяната му се прилагат правилата на Гражданския процесуален кодекс от 1952 г.<sup>13</sup> Когато от административния акт не са придобити права или е отказано издаването на документ, въпросът може да бъде преразгледан от административния орган и без да са налице предходните условия. В този случай преразглеждането е можело да се извърши и по инициатива на административния орган, по искане на заинтересуван гражданин или организация или по указание на по-горестоящ орган. Отказът за преразглеждане на въпроса не е подлежал на обжалване. Отменянето на административния акт по реда на този член не е засягал правата, придобити от трети добросъвестни лица. Ревизирането на такива актове се

жения за данъци, такси и задължителни осигурителни вноски и необходимостта от прилагане на един ред и правопорядък по отношение на факти и обстоятелства, касаещи една правна сфера“.

<sup>12</sup> <https://www.bg-pravo.com/2009/03/39.html>.

<sup>13</sup> Чл. 231. (1) Заинтересованата страна може да иска отмяна на влязло в сила решение:

а) когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната;

б) когато по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите, на заключението на вещите лица, върху които е основано решението, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда, във връзка с решаването на делото;

в) когато решението е основано на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или е основано на постановление на съд или на друго държавно учреждение, което впоследствие е било отменено;

г) когато между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено преди него друго влязло в сила решение, което му противоречи;

д) (нова - ДВ, бр. 64 от 1999 г., отм., бр. 105 от 2002 г.);

е) (изм. - ДВ, бр. 124 от 1997 г., предишна буква „д“, бр. 64 от 1999 г.) когато страната, вследствие нарушаване на съответните правила, е била лишена от възможност да участва в делото или не е била надлежно представлявана, или когато не е могла да се яви лично или чрез повереник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани;

ж) (предишна буква „е“ - ДВ, бр. 64 от 1999 г.) когато страната е била призована по реда на чл. 16, ал. 5, макар да е имала установено местожителство;

з) (нова - ДВ, бр. 124 от 1997 г., предишна буква „ж“, бр. 64 от 1999 г.) когато с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

<https://gpk.caselaw.bg/legislation/gpk-old/>



извършва от техния автор, т.е. от органа, който ги е издал, при условие, че не са съдебно обжалвани. Това е едно административно производство, в който органът извършва надзор над собствения си акт, а не правораздавателно. Въпреки, че визираните в чл. 32 от ЗАП нормативни разпоредби не са чисто типичните за института на възобновяване и се отнасят по-скоро към прегледа по ред на надзора, то в този си хибриден вид се запълва една нормативна празнина, тъй като до тогава не са се съдържали разпоредби дали един влязъл в сила административен акт може да бъде пререшаван, кога, при какви условия и по какъв начин.

В сега действащият Административнопроцесуален кодекс понятието „възобновяване“ се използва в тесен смисъл, а именно – отнася се до влезли в сила индивидуални и общи административни актове. Това е процедура, при която вече влязъл в сила административен акт може да бъде отменен или изменен от същия орган, който го е издал при определени условия, като по този начин се гарантира неговата ефективност и справедливост.

В съвременното административно законодателство основанията за възобновяване на производства по издаване на административни актове са посочени в чл. 99 от АПК.

Според чл. 99 от АПК влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не е подлежал на оспорване по административен ред – от органа, който го е издал, когато:

1. съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразността му;

2. се открити нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за издаването на акта, които при решаването на въпроса от административния орган не са могли да бъдат известни на страната в административното производство;

3. по надлежния съдебен ред се установи престъпно деяние на страната, на нейния представител или на административния орган, когато е едноличен, или на член от състава му, когато е колективен, което е дало отражение върху решаването на въпроса – предмет на административното производство;

4. административният акт е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен;

5. същият административен орган по същия въпрос и на същото основание е издал по отношение на същите лица друг влязъл в сила административен акт, който му противоречи;

6. страната вследствие на нарушаването на административнопроизводствените правила е била лишена от възможността да участва в административното производство или не е била надлежно представлявана, както и когато тя не е могла да участва лично или чрез пълномощник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани;

7. с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Първата разлика, която прави законодателят в чл. 99 АПК е дали административния акт е бил обжалван пред съда или не. Това е важно, защото в зависимост от това са определя и процедурата, по която ще се ревизира той. Ако актът не е бил обжалван пред съд, тогава ще се върви по производството по възобновяване по реда на чл. 99 АПК. Ако е бил обжалван – то в този случай процедурата, по която ще се върви, за да се измени или отмени акта е по реда на глава XIV – „Отмяна на влезли в сила съдебни актове“.

За първото основание трябва да се поясни, че съществува мълчаливо препращане към чл. 146 от АПК. Същественото нарушение на законосъобразността касае някое от петте условия за законосъобразност – липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалните разпоредби, несъответствие с целта на закона. Важно е да се направи разграничение между съществено и особено съществено нарушение на акта, тъй като в първия случай това ще доведе до унищожаемост, а във втория случай – до нищожност на акта. Съществено е такова нарушение, което се отразява върху съдържанието на акта и ако не би било допуснато административният орган би достигнал до друго решение. Ако нарушение-

то не е съществено, т.е., ако то не влияе върху съдържанието на акта, то няма да се отрази на неговата действителност.

За второто основание трябва да се уточни, че фактите трябва да са нови, т.е. да не са били включени във фактическия материал в производството по издаване на акта, като се има предвид не новосъздадени, а новооткрити, т.е. такива, които са съществували към момента на възникване на основанията за издаване на акта или на неговото приключване (т.е. не трябва да са възникнали след приключване производството, а по някаква причина страната или органа, автор на акта, не е имал информация за тях или пък да е знаела за тях, но да не е могла да ги представи. Предпоставка за отмяна са и новооткритите или новосъздадените документи относно факти, които са били твърдяни по време на производството, но не са могли да бъдат доказани поради липса на тези документи. И в двата случая тези новооткрити доказателства трябва да са от съществено значение за издаване на акта, т.е. ако административният орган е знаел за тяхното съществуване по време на производството на издаване, би се произнесъл по друг начин и би бил налице друг правен резултат. Непълнотата на фактическия и доказателствения материал не трябва да се дължи на небрежното поведение на страната по отношение на собствения ѝ интерес, нито на процесуално нарушение на органа, автор на акта. Не на последно място, за основателността на искането е необходимо страната да представи писмени доказателства за възникването на твърдените нови или новооткрити обстоятелства. Това може да е както официален, така и частен документ.

По отношение на третото основание извършеното престъпление от участник в производството по издаване на административния акт се установява с влязла в сила присъда или

решение на гражданския съд, постановено по реда на чл.124, ал.5<sup>14</sup> ГПК, като се прецизира и кръгът лица, чиято престъпна дейност е във връзка с административното производство.

При четвъртото основание документът, въз основа на който е издаден административният акт, се установи по надлежния ред, че е неистински или с невярно съдържание или че в следствие е отменен. Тук са възможни две хипотези. Първата е, че трябва по съдебен ред да е установено подправянето на документа, на който се основава влязлия в сила акт с влязла в сила присъда за документно престъпление по Глава девета от Наказателния кодекс (НК)<sup>15</sup> или с определение на съда по чл. 194, ал. 2 във вр. с чл. 193 ГПК (съответно, с решение по установителен иск по чл. 124, ал. 4 ГПК, ако е спазен срокът за оспорване по чл. 193, ал. 1 ГПК)<sup>16</sup>. Важното тук е документът да е послужил от административния орган за издаването на административния акт.

При втората хипотеза са възможни два варианта – актът да се основава на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен, актът да е отменен със съдебно решение по чл. 193-195 АПК. Съгласно чл. 195, ал. 1 АПК подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение. Следователно и в този случай отмяната има действие заанапред, а за възобновяване не може да става дума.

По петата точка, когато административният орган по същия въпрос и на същото основание между същите страни е издал два противоречащи се акта, незаконосъобразният административен акт се отменя. Такава е съдебната практика по въпроса (вж. Опр. № 11502 от 31.10.2008 г., II отд. на ВАС). Издаденият при възобновяване на производството нов административен акт, съответно отказът

<sup>14</sup> Иск за установяване на престъпно обстоятелство от значение за едно гражданско правоотношение или за отмяна на влязла в сила решение се допуска в случаите, когато наказателно преследване не може да бъде възбудено или е прекратено на някое от основанията по чл. 24, ал. 1, т. 2 - 5 или е спряно на някое от основанията по чл. 25, ал. 1, т. 2 или чл. 26 от Наказателно-процесуалния кодекс, и в случаите, когато извършителят на деянието е останал неоткрит.

<sup>15</sup> Обн. ДВ. бр.26 от 02.04.1968 г., в сила от 01.05.1968 г.

<sup>16</sup> Вж. в тази връзка Тълкувателно решение № 5 от 14.11.2012 г. на ВКС по тълк. д. № 5/2012 г., ОСГТК, както и Определение № 656 от 5.08.2019 г. на ВКС по гр. д. № 4293/2018 г., IV г. о. и Определение № 604 от 20.07.2022 г. на ВКС по гр. д. № 4774/2021 г., IV г. о., ГК, по отношение на обхвата на преценката за истинност на документа по чл. 193 ГПК и включването в нея на проверка за подправяне.

да бъде издаден актът, може да се оспори по реда, установен в АПК.

В шестото основание се прецизират категориите страни не са могли да бъдат пълноценни участници в производството и при какви условия.

Седмото основание казва, че административното производство следва да се възобнови, когато с решение на Европейския съд за защита правата на човека се установи нарушение на Конвенцията за защита правата на човека и основаните свободи. Това решение е задължително за държавата – ответник. Според чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната и тези норми имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. За да е налице това основание за отмяна, следва да е установено с влязло в сила решение на ЕСПЧ нарушение на Конвенцията. За доказване на основанието по т. 7 е необходимо към искането за отмяна да се приложи и съответното решение на Европейския съд за защита на правата на човека, като при неизпълнение на която и да е от тези предпоставки искането за възобновяване следва да се отхвърли като неоснователно. Всичко това е напълно в синхрон както с Хартата на основните права на Европейския съюз, така и с Европейската конвенция за защита на правата на човека.

Съществува разлика в това кой има право на инициатива за възобновяване на производството по издаване на административни актове. По т.1 искането за възобновяване може да дойде от административния орган, от съответния прокурор или на омбудсмана но не и от страна в производството (вж. напр. Опр.№1011/20.01.2012 г. на ВАС, V отд.). В първия случай административния орган сам установява правонарушението си и сам се сезира, а в останалите два – прокурора и омбудсмана.

Важно е да се уточни, че след обнародването на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

(ЗИДКРБ)<sup>17</sup> на 22.12.2023 г. бяха приети промени, засягащи правомощията на прокурора в административния процес. Доколкото прокурорът е субект, който съгласно чл. 100, предл. второ АПК може да постави начало на производството по възобновяване, е необходимо да направим кратък анализ на новите редакции на чл. 127, т. 5 и 6 КРБ в контекста на възобновяването, защото техните функции им налагат да действат в защита на обществения интерес и да следят за законосъобразността на издадените актове на държавната администрация. Правомощията на прокурора произтичат от чл. 127, т. 5 от Конституцията<sup>18</sup>. Съгласно новата редакция на чл. 127, т. 6 КРБ прокурорът, освен в наказателни дела от общ характер „в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“. Използваната дума „дела“, вместо „производства“, говори, че става въпрос само за съдебни дела, а пред административните органи не се разглеждат дела, провеждат се производства по оспорване. Следователно участието на прокурора в административния процес се ограничава до подаването на протест срещу незаконосъобразния според него акт пред административния съд. В производствата пред административни органи, редовни или извънредни, прокурорът не участва като субект с активна процесуална легитимация. Според старата разпоредба прокурорът можеше да „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“. Разликата идва от използваните понятия „действия по оспорване“ и „действия по отмяна“. Един акт се оспорва до момента на влизането му в сила, след като влезе в сила и стане окончателен – подлежи на отмяна. Това води до извода, че след измененията в Конституцията, в сила от 22.12.2023 г., на прокурора се отнема възможността да направи предложение за възобновяване. Неговите правомощия вече са ограничени във времето – до момента на влизане в сила на акта, т.е. до приключването на редовната контролна фаза за разлика от предходната редакция на чл. 127 КРБ.

<sup>17</sup> Обн. ДВ бр. 106/22.12.2023 г.

<sup>18</sup> Чл.127, т.5 от КРБ – предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон;



Другата разлика с предишната разпоредба на чл.127 КРБ е, че по новата прокуратура може да предприеме действията по оспорване на незаконосъобразните актове само пред съда. Това означава, че прокуратурата вече не може да бъде инициатор на производството по възобновяване, може да предприеме действията по оспорване на незаконосъобразните актове само пред съда.

В т.6 на чл.127 КРБ се говори за „други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“. Дори да причислим възобновяването на производствата по издаване на административни актове за дела със значим интерес, използвания израз „дела“ говори за производство пред съд, а не пред административен орган. Следователно и тази разпоредба потвърждава, че участието на прокурора в административния процес се ограничава до подаването на протест срещу незаконосъобразния според него акт пред административния съд. В производствата пред административни органи, редовни или извънредни, прокуратурата не участва като субект с активна процесуална легитимация.

Тези промени в Конституцията не могат да бъдат оценени положително, тъй като е премахната значителна част от правомощията на прокурора в административния процес, създава се едно бездействие, отпадайки възможността за прокуратурата да сезира административните органи в редовното производство, както и в това по възобновяване. Тази възможност досега беше още една гаранция за спазването на принципа на законността, осно-

вен при осъществяването на изпълнителната дейност. Към писането на настоящата статия все още не изменен АПК в чл.100, предл.2, ЗСВ и други относими нормативни актове.

Следващата фигура, която има право да иска възобновяване, това е омбудсманът. Неговите правомощия са уредени в чл. 91а КРБ и в Закона за омбудсмана.<sup>19</sup>

По закон омбудсманът няма възможност за въздействие върху административните актове чрез редовните способи за контрол - подаване на жалба или протест срещу тях. Ролата му в административния процес по АПК се свежда най-често до производствата по издаване на индивидуални административни актове (чл. 24, ал. 1 АПК), по възобновяване (чл. 100 АПК), по подаване на предложения и сигнали (чл. 109 АПК) и по изпълнение на административен акт (чл. 274, ал. 3 и чл. 276, ал. 2 АПК). В юридическата литература се приема, че ако „и двете страни приемат посредничеството му, той им оказва всеостранна помощ за преодоляване на конфликта“.<sup>20</sup>

Конституционното положение на омбудсмана го прави защитник на правата и свободите на гражданите съгласно чл. 19, ал. 1, т. 6 ЗО, както и посредник между административния орган и адресатите на акта, когато те нямат инициатива за преразглеждането му.<sup>21</sup> Това разбиране намира приложение и в съдебната практика, където се посочва, че в хипотезата на чл. 99, т. 1 АПК „е ограничена възможността за искане за възобновяване на това основание, като в случая такава е предоставена на субекти на процеса, които изначално защитават обществения интерес – на

<sup>19</sup> Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г. Съгласно чл. 2 от ЗО:

Чл. 2 (1) Омбудсманът е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи;

(2) Омбудсманът се застъпва с предвидените в този закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти.

<sup>20</sup> Пехливанов, К., За възможните алтернативи на съдебния спор в административния процес, сп. „Правна мисъл“, бр. 3/2006 г., с. 28

<sup>21</sup> Както правилно се отбелязва в Славова, М., Българският омбудсман – административноправни въпроси, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2014 г., с. 45: „Йерархичният административен контрол..., макар и единствена, обикновено не е надеждна гаранция за защита на правата и интересите на гражданите. Когато срокът, предвиден за административен контрол, е пропуснат или горестоящият административен орган е предварително мотивиран с решението за целесъобразността на административния акт, предмет на спора, единствената възможност остава институцията на омбудсмана“.

административния орган, който по правило винаги действа законно, на прокурора, който пък следи за законността (арг. от чл. 16 АПК) или на омбудсмана, който съдейства за защита на чужди права и законни интереси (чл. 91а КРБ и чл. 2 ЗО)<sup>22</sup>.

Следователно възможна е следната последователност - омбудсманът да е сезиран с жалба или сигнал от гражданин или представител на юридическо лице в обществена полза за накърнени негови права и/или законни интереси от влязъл в сила административен акт, а той след това на свой ред стартира производство по ревизиране на влезлия в сила акт. В чл. 99, т. 1 АПК липсва възможността страните сами да инициират това производство, но те могат индиректно да сезират омбудсмана. В изпълнение на тези свои функции той осигурява спазване на законността, когато страната в едно приключилото производство няма възможност да стартира процедурата по възобновяване.

Искане за възобновяване на административното производство може да инициира и трето лице, спрямо което административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството. Тук има няколко кумулативни изисквания. На първо място лицето да не е участвало в производството по издаване на общия или административен акт. Второто условие е административният акт да поражда правно действие спрямо това трето лице, т.е. да „има сила“ спрямо него. На следващо място, това лице не може да бъде, което и да е, а такова, което да има личен правен интерес от възобновяването. Личният му интерес се проявява в необходимостта от премахването на отрицателните последици от процесния акт, които той желае да заличи. Интересно е как в производството по издаване на индивидуални и общи административни актове се засягат трети лица, имайки се предвид, че властническите волеизявления на държавния орган се отнасят до за индивидуални определени или съответно неопределени, но определяеми адресати? Отговорът е следния – както поменав по-горе, индивидуалните и общите административни актове са властнически волеизявления на държавен орган, за които са харак-

терни отношенията по вертикала, т.е. на власт и подчинение. Държавната власт се разпростира върху всички нейни субекти, и проявление на тази власт е именно, че нейните актове могат да пораждат действие за трети лица без тяхното съгласие и те са длъжни да се подчиняват, т.е. търпят последиците от тях. Например, при учредяване на сервитут по чл. 64 от Закона за енергетиката в заповедта на кмета, която е индивидуален административен акт, се определят обезщетенията на собствениците, върху чиито имоти ще възникне право на преминаване за стопанисващия обекта. В случая, собствениците на които се полага обезщетение, независимо от волята си – са длъжни да търпят ограниченията във вещните си права.

Упражняване правото на възобновяване е ограничено във времето от определени срокове, затова е важно точно да се определят конкретно условията, при които едно лице може да се позове при инициране на производство по възобновяване. Това се прави с цел по-голяма дисциплина на участниците и да не допусне циркулиране на порочни актове в правния мир. Възобновяването на производството, когато съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразността му (чл. 99, т. 1) може да се направи в тримесечен срок от влизането в сила на акта. Възобновяване на производство във всички останали случаи може да се направи в тримесечен срок от узнаване на обстоятелството, което служи за основание за отмяна или изменение на административния акт, но не по-късно от една година от възникване на основанието. Когато възникването на основанието предхожда издаването на административния акт, началният момент на срока за възобновяване е влизането в сила на акта. Макар и в трите варианта да се говори за тримесечен срок, времевият момент е различен за всеки от тях. По т.1 този срок започва да тече от влизане в сила на акта, т.е. той по - кратък от този за останалите основания, тъй като при тях трябва да е налице някакъв друг елемент, който да се изпълни – да се узнае конкретно обстоятелство, годно да послужи за отмяна или изменение на акта. Това е първото ограничение във времето. Както споменах по-горе, понеже трябва да

<sup>22</sup> Решение № 1096 от 21.02.2023 г. на АдмС - София по адм. д. № 8154/2022 г., Решение № 6838 от 16.11.2022 г. на АдмС - София по адм. д. № 4625/2022 г. и др.

се преустанови циркулирането на нестабилни актове до безкрай и да се създаде сигурност в обществения живот, регулиран от държавния апарат, то е необходимо да се постави и втората времева граница в този случай, а именно - но не по-късно от една година от възникване на основаниято или казано накратко максималния срок, в който може да се иска възобновяване на административното производство в случаите извън алинея 1 на чл.102 от АПК е една година от възникване на основаниято за възобновяване. Ако то е възникнало преди издаването на административния акт, началният момент, от който може да се иска възобновяване на производство се брои от влизане в сила на акта. Съдебната практика е категорична по въпроса, че срокът по чл. 102, ал. 2 АПК е преклузивен<sup>23</sup> и изтичането му означава погасяване на правото лицето да иска ревизиране на акта.

Административният орган конституира служебно като страна в производството третите лица, придобили права от административния акт. Трети са тези лица, които не са участвали или не са могли да участват в производството, поради факта, че не са били страна в него. Добросъвестността се определя от това дали лицето е знаело за правонарушението, дало основание за възобновяването. Както в гражданското право, така и в административното добросъвестността се предполага до доказване на противното. Третите лица разполагат с т.нар. „комуникативни права“<sup>24</sup>, които по своето същество означат, че на участниците в административното производство е предоставяна възможност да се запознаят с всички материали, касаещи производството по издаването на акта и съответно да ги упражняват надлежно. Пример за това е именно правото по чл. 68 АПК на достъп на заинтересованите лица до преписката по издаване на общ административен акт.<sup>25</sup> Ако даден субект в производството по издаване на акт пропусне да узнае дадено съществено обстоятелство, при все че в закона са създадени всички необходими

предпоставки за това, то изводът би бил само един – съответното лице е проявило небрежност при защита на собствения си интерес и това негово поведение не може да се определи или дължи на законодателен пропуск при уредбата на сроковете. Производството по искане за възобновяване протича по реда на глава шеста на АПК – „Оспорване на административните актове по административен ред“. Отказът да се допусне възобновяване може да се оспорва по реда на глава десета, раздел IV от АПК – „Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт“. Ако искането за възобновяване е основателно, производството се възобновява по реда на глава пета на кодекса, а именно – „Издаване на административни актове“.

Издаденият в производството по възобновяване нов административен акт, съответно отказът да бъде издаде такъв също подлежи на оспорване по реда, установен в АПК. Разпоредбата на чл.104 АПК показва редът и начинът, по който заинтересованите лица могат да търсят защита срещу този нов акт.

Отмяната или изменението на административния акт по този ред не може да засегне правата, придобити от трети добросъвестни лица.

С тази статия се прави опит да се засегнат основните моменти в уредбата по възобновяване на производствата по издаване на административни актове, уредена в чл.99 и следващите на АПК. Целта на написването ѝ е да се изяснят ключовите ѝ характеристика, за да изпъкнат по-ясно разликите с редовните способности на оспорването на административни актове по административен ред и правото на отзив с цел правилното прилагане на института на възобновяване на производството по издаване на административни актове.

<sup>23</sup> Така Решение № 12480 от 23.11.2015 г. на ВАС по адм. д. № 6858/2015 г., Решение № 5125 от 27.04.2016 г. на ВАС по адм. д. № 11371/2015 г., Решение № 7423 от 21.06.2016 г. на ВАС по адм. д. № 13207/2015 г., VII о. и др.

<sup>24</sup> **Николова, Р.**, Административноправна същност на информацията, Дружество „Европейско право“, София, 2016 г

<sup>25</sup> Пак там, с. 240-241

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

1. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, „Административно право на Република България, Обща част“, 2012 г. // Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov, „Administrativno pravo na Republika Bgariya, Obshta chast“, 2012 g.

2. Лазаров, К. Административно право, С. Фенея, 2000 г. // Lazarov, K., Administrativno pravo, S, Feneya, 2000 g.

3. Димитров, Д. „Административен процес“, изд. „Сиби“ 1993 г. // Dimitrov, D., „Administrativen protses“, izd. „Sibi“ 1993 g.

4. Зиновиева, Д., Лицензионни административни актове, изд. „Сиела“, София, 2007. // Zinovieva, D., Litsenzionni administrativni aktove, izd. „Siela“, Sofia, 2007 g.

5. Пехливанов, К. За възможните алтернативи на съдебния спор в административния процес, сп. „Правна мисъл“, бр. 3/2006 г. // Pehlivanov, K., Za vazmozhnite alternativni na sadebniya spor v administrativniya protses, sp. „Pravna misal“, br. 3/2006 g.

6. Николова, Р. Административноправна същност на информацията, Дружество „Европейско право“, София, 2016 г. // Nikolova, R., Adminis-

trativnopravna sashtnost na informatsiyata, Druzhestvo „Evropeysko pravo“, Sofia, 2016 g.

7. Славова, М., Българският омбудсман – административноправни въпроси, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2014 г. // Slavova, M., Bgarskiyat ombudsman – administrativnopravni vaprosi, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, Sofiya, 2014 g.

8. Материали от интернет, публикувани на <https://www.bg-pravo.com/2009/03/39.html>. // Materiali ot internet, publikuvani na <https://www.bg-pravo.com/2009/03/39.html>.

9. Закон за административното производство, Обн. ДВ. бр.90 от 13 Ноември 1979г., Отменен с § 2, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс – ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., в сила от 12.07.2006 г. Глава трета, раздел II „Обжалване по съдебен ред“ остава да действа до 1 март 2007 г. // Zakon za administrativното proizvodstvo, Obn. DV. br.90 ot 13 Noemvri 1979g., Otmenen s § 2, t. 2 ot prehodnite i zaklyuchitelnite razporedbi na Administrativnoprotsesualniya kodeks - DV, br. 30 ot 11 april 2006 g., v sila ot 12.07.2006 g. Glava tretа, razdel II „Obzhalvane po sadeben red“ ostava da deystva do 1 mart 2007 g.