

## НАПРАВЛЕНИЕ “ПРАВО”

### СПОРАЗУМЕНИЕТО ПО ЧЛ. 20 И ПРИНЦИПИТЕ, КОИТО СА УСТАНОВЕНИ В АПК

**Цветан Сивков**

*Резюме: Статията разглежда споразумението, което е предвидено в Административно процесуалния кодекс. Тя се отнася до една негова важна особеност – съответствието с принципите, които са посочени в закона.*

Мечтата на много български юристи е сбъдната с приемането, обнародването и влизането в сила на Административнопроцесуалния кодекс на Република България. С него бе направена най-сериозната стъпка в кодификацията на административнопроцесуалното право. Безспорно е неговото значение за развитието на съдебната система изобщо.

1. Съвременният административен процес на България се основава на формулирането, действието и прилагането на определени принципи. Те представляват комплекс от идеи, които се отразяват в съдържанието на нормите на правото. У нас е традиция да се формулират такива основни начала, защото те се схващат “като декларация за отправните положения в идеологията на създателите на правни институти или доктринални школи”<sup>1</sup>. Те са предмет на изследване от теорията, а също така напоследък те намират своето място в действащата правна уредба. АПК не прави изключение от тази тенденция и в него са формулирани основни принципи. Това не е просто нова форма, а реална необходимост. Определянето на основни принципи в началото на нормативния акт показва как трябва да бъдат тълкувани и прилагани последващите разпоредби както от администрацията, така и от другите правни субекти. Тази проблематика не е чужда на българската теория. Тя се занимава с принципите, защото те дават възможност за теоретично осмисляне и обяснение на различни правни явления, както и на оценката на законодателните решения<sup>2</sup>. В ЗАП нямаше изрични разпоредби относно принципите. АПК им отделя началната глава втора. Тя се нарича “Основни принципи”. Посочените в нея основни положения се отнасят до всички действия и производства, които са уредени в АПК. Те се отнасят и до споразумението. Формулирането и посочването на тези



основни принципи, а освен това и нормативното им пояснение гарантира демократичното и конституционносъобразно изпълнение на правилата, които са заложили в АПК<sup>3</sup>. Те имат положението на императивни изисквания и задължават всички правни субекти, особено органите по правоприлагането, особено на държавните органи<sup>4</sup>. Тяхното приложение по отношение на този нов правен институт за административното право е задължително, за да няма разминаване между волята на законодателя и реалното функциониране на правните разпоредби. Необходимо е да се има предвид, че друга насока, в която принципите имат определящо значение е тази, че тяхното познаване понякога е достатъчно независимо от незнанието на конкретните правни разпоредби.

2. В АПК са посочени 11 принципа. Споразумението като правна уредба и като практическа дейност трябва да съответства на всички тях.

а) Първият е този на **законността**. Той означава, че всички действия – правни и фактически трябва да съответстват на духа, целта и конкретните правила, които се съдържат в нормативните актове. Тук нормативни актове означава цялата система на йерархията на нормативните актове – Конституция, закони, подзаконови актове. Споразумението, както е предвидено в чл. 20, ал. 1 не трябва да противоречи на закона. Участващите по определен начин административни органи не могат да излизат извън правомощията, които са предвидени за тях в нормативните актове. Споразумението замества или обезсилва административния акт. В това си качество обаче то трябва да отговаря, подобно на административните актове на целите, основанията и реда, които са предвидени в закона. Упражняването на правата и свободите от страните и административните органи не може да става за сметка или при нарушаване на правата, свободите и законните интереси на други лица. Поради това в разпоредбите за споразумението е предвиден ред за защита на лица, които не са участвали в сключването на споразумението.

б) Вторият принцип, който е изрично установен в АПК е този за **прилагането на нормативния акт от по-висока степен**. Това, според нас е елемент от принципа на законността. Той е изведен като самостоятелен поради особеното си значение за административното право. За споразумението това е въпрос за приложимо право, което в същност означава кои нормативни актове и от каква степен и ранг регулират съответната материя.

в) **Съразмерността** има значение и за споразумението, защото чрез него се отчита в по-голяма степен съответствието между целения резултат и упражняването на властнически правомощия. В чл. 6, ал. 4 на АПК са установени и задължения при оперативна самостоятелност да се търси най-икономичното и най-благоприятно за държавата и обществото решение.

При сключване на споразумението трябва да се имат предвид всички факти и доводи, които са от значение за случая. Това е един от елементите на принципа на истинността. Те задължително подлежат на преценка. За това могат да се изкажат и критични съображения по повод момента за сключване на споразумението.



г) Друг основен принцип, който е уреден в кодекса е този за **истинността**. Според него административните актове се основават на действителните факти от значение за случая. Основата на преценката трябва да се съдържа в обективните данни и факти, които могат да послужат за вземане на законосъобразно решение. Освен това на преценка подлежат всички факти и доводи от значение за случая. Истината за фактите се установява по реда и със средствата, предвидени в този кодекс. Това са трите компонента на принципа на истинността. И съдържанието, и формулировките могат да се оценят положително. Това е на практика продължение на традицията в нашата публичноправна литература да се извежда принципът на обективната истина, при това продължение облечено в конкретна нормативна форма<sup>5</sup>. По естествен начин този принцип е приложим и за споразумението. Преди всичко то трябва да почива на фактите, които са от значение за съдържанието на волята на страните и за неговия предмет – чл. 20, ал. 5. Освен това установяването на фактите е важно за да се стигне до намирането на взаимноприемливи решения за формиране на волята на страните, между които се сключва споразумението. В това отношение, ако и двете страни не са държавни органи, то тогава те трябва да бъдат подпомогнати при установяването на фактическата обстановка, което от своя страна е задължителна предпоставка за законосъобразно решение, включително и под формата на споразумение. Това е израз на служебното начало, но принципите не могат да се прилагат изолирано един от друг.

д) **Равенството** на всички лица се изразява в равни процесуални възможности за участие на лицата в производствата по отношение на защитата на техните права и законни интереси<sup>6</sup>. Може би е коректно вместо за всички лица кодексът да говори за страните. Те са тези, които имат свои интереси и права и те се нуждаят от защита. Този принцип едва ли може да се приложи за други категории субекти на производствата, които са уредени в кодекса.

За пръв път е въведено нормативно установено правило, че при условията на оперативна самостоятелност сходните случаи се третират еднакво. Може да се изрази становището, че е възможно да се помисли относно мястото на ал.2 на чл.8. Дали не е по-добре тя да се съдържа в чл.13, където е дадена уредба на принципа за последователност и предвидимост. Това е логично, защото оперативната самостоятелност не е само персонален въпрос, т.е. не само се засягат или биха могли да се засегнат нечий права и интереси, а става въпрос за начин на функциониране или на вземане на решения от административния орган. Еднаквата практика или както казва разпоредбата на чл. 8, ал.2 еднаквото третиране е един важен, но със сигурност частен случай по отношение на общия принцип за последователността и предвидимостта в дейността на административните органи.

Споразумение може да се сключва по наше мнение при условията на оперативна самостоятелност. Следователно при веднъж сключено споразумение би трябвало то да е възможно за всички други “сходни”, както ги нарича



законът случаи. В този случай отказът за споразумение от страна на администрацията трябва да бъде изключително прецизно мотивиран и да се основава на съществуващи сериозни различия.

е) Спрямо него се разпростира изрично принципът на *служебното начало*. Той е уреден в чл. 9 на кодекса, отнася се за всички административни и съдебни производства, и означава задължение за активна роля на администрацията и съдилищата в няколко насоки. Първата е по започването, провеждането и приключването на административното производство. Това е задължение на администрацията и по-точно на административните органи. Съдилищата указват на страните, че за някои обстоятелства страните могат и да не сочат доказателства. Втората се изразява в задължението на административния орган и на съда да осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса, който е предмет на производството, включително и със споразумение. Принципът на служебното начало означава за администрацията (защото сме в хипотезата на чл. 20 от АПК) да обясни на заинтересованите страни, че е възможно да се сключи споразумение, да ги насочи към такова разрешение на проблема, да изясни доколко е възможно да има промяна в нейното волеизявление и в кой момент, да се погрижи за лицата, които не са участвали в производството, но са заинтересовани да бъдат уведомени, да уведоми за очакваните съгласия и мнения. Дори може да се изрази мнението, че тук при споразумението служебното начало е по-силно изразено отколкото в другите производства. Наред с това не може да се изрази съгласие с тезата, че служебното начало предполага, че “административният орган е длъжен да положи усилия за сключване на споразумение и при издаден на акта и евентуално във фазата на административното му обжалване”<sup>7</sup>. Това вече не е един от основните принципи на процеса, а минава в другата крайност – определяне на процесуално поведение, което не е предвидено в закона. Служебното начало означава непосредствени действия от страна на администрацията, насочени към извършване на действията по производствата, създаване на условия за страните да реализират своите процесуални възможности, а не задължения за сключване на споразумение. Допълнителен аргумент тук е, че това е нова и непозната правна възможност, която за първи път се появява в българското административно процесуално право.

Друг е въпросът дали изобщо служебното начало не е много силно застъпено в кодекса, но това не е предмет на настоящата работа. Един от основните застъпници на служебното начало, проф. К. Лазаров счита че чрез него се гарантира същността на правовата държава<sup>8</sup>.

За споразумението важи, подобно на другите производства, изискването за процесуално съдействие. Това не е самоцелно, а има за своя основа осигуряването на законосъобразно и правилно решение от страна на администрацията и защита на интересите на гражданите и техните организации.



д) **Самостоятелността и безпристрастността** са изрично установени като принцип. До сега те се извличаха и съдържаха от чл. 6, ал. 3 на ЗАП (отменен). При споразумението тези понятия означават административният орган да реши сам при обективна преценка какво решение да вземе. Тук има и една друга особеност. Споразумението предполага съгласуване и съвместяване на воли. При него приложението на този принцип е в значителна степен по-сложно, защото предполага особен тип преценка.

е) По отношение на принципа на **бързината и процесуалната икономия** могат да се изразят различни мнения. При формулирането на текста на разпоредбата като че ли е отделено внимание само на бързината – чл. 11 от АПК. Процесуалната икономия не е предвидена в съдържанието на посочената разпоредба. На практика тя означава не просто предвиждане и спазване на срокове и инстанционност, а система от действия и мерки, взаимоотношения между всички участници в процеса, които при минимален разход на ресурси – човешки и материални да доведат до задоволителен краен резултат – законосъобразен акт, който отговаря на правата и задълженията на заинтересованите субекти и на интересите на обществото и държавата. Теорията говори за ефективност и за качество<sup>9</sup>.

ж) В чл.12 на АПК е предвиден принципът за **достъпност, публичност и прозрачност**. Нормативното установяване на този принцип може да се счита като важно достижение на теорията и законодателството. Може да се сподели без всякакви съмнения тезата, че законовата уредба на достъпа до обществена информация е “важен компонент на нормативната регламентация на дейността на администрацията”<sup>10</sup>. Част от този принцип е прозрачността в работата на администрацията, която е сред “ключовите характеристики на административната система на всяка демократична държава”<sup>11</sup>. Субект на това задължение е основно административният орган. Той трябва “да информира цялостно и своевременно страните и другите субекти в процеса за всички процесуални действия, които ги засягат”<sup>12</sup>. Споразумението е пример за прилагане на това основно положение. При него страните имат достъп до информацията в по-голяма степен отколкото при издаването или обжалването на административните актове, защото тук има взаимодействие между две воли и те трябва да бъдат оповестени за да се търси общото между тях. Вероятно текстът на ал. 3 има предвид достъпността на производството. Може да има и друго разбиране – че това е елемент от един принцип, който по-скоро бихме определили като икономичност. Тук се имат предвид не само спестените разходи на страните, но и тези на държавата.

з) **Последователността и предвидимостта** в дейността на администрацията е принцип, който означава предварително установяване и огласяване на критерии, определяне на правила и устойчива практика в дейността на администрацията при упражняване на оперативна самостоятелност при прилагане на закона и постигане на целите му. Практически при споразумението това



означава в едни и същи случаи администрацията да договаря споразумение. Неговото съдържание трябва да отговаря не само на конкретните особености на случая и на предмета, но и да има устойчивост в практиката и идентичност при вземането на решения.

и) В кодекса е предвидено, че производствата по този кодекс се водят на **български език**. На лицата, които не владеят български език се назначава преводач. За документите се предвижда точен превод на български. Споразумението се сключва в писмена форма и това предполага използването на българския език основно и преводи, когато това е необходимо.

Споразумението е нов правен институт и то трябва да бъде прилагано внимателно докато се създаде практика, която предполага и по-голяма увереност при неговото използване със всички положителни черти и вероятни проблеми. Принципите, заложи в АПК освен, че са задължителни ръководни начала, могат да бъдат основа за тълкуването и прилагането на този нов правен институт.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Славова, М. Принципи на административното право. С., Сиби, 2002, с. 29.

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив. Административен процес на НРБ, производство за правораздавателен контрол върху администрацията. С., СУ "Климент Охридски", 1981, с. 22 и сл., Лазаров, Кино, Основни принципи на административния процес в проекта за АПК. – Административно правосъдие, 2005, № 2.

<sup>3</sup> Лазаров, К. Пак там.

<sup>4</sup> Костенников, М., А. Куракин. Принципы кодификации норм административного право. – Государство и право, 2006, № 8.

<sup>5</sup> Дерменджиев, Ив. Цит. съч., с. 33. Лазаров, К. Административен процес, учебно помагало.

<sup>6</sup> Хрусанов, Д. Субекти на административния процес по ЗАП, Автореферат на дисертация за присъждане на научна степен. С., 1985, с. 10 и сл.

<sup>7</sup> Пенчев, К., Ив. Тодоров, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс, Коментар. С., Сиела, 2006, с. 85.

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Дерменджиев, Ив. Цит. съч., с. 38.

<sup>10</sup> Панайотова, Ем. Достъп до обществена информация (Общ режим). С., Сиби, 2003, с. 17.

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Дерменджиев, Ив. Пак там, с. 40.