

СТАТИИ / ARTICLES

СПОРАЗУМЕНИЕТО И ПРИНЦИПИТЕ В АПК

доц. д-р Цветан Сивков

THE AGREEMENT AND THE PRINCIPLES IN APC

Tsvetan Sivkov

Key words: agreement, principles, administrative-procedure code, administrative process

Abstract: The present article deals with the agreement and the principles of administrative process. Because the agreement is a new institute for administrative law, it is very important how the principles of the administrative process apply in the various types of agreements.

Приемането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е важен етап от развитието на административното право и административния процес като теория и практика. То е момент от развитието на правото изобщо и отразява последователността в развитието на обществените отношения, които подлежат на регулация от страна на публичното право. С него се кодифицира основната част от материята на административното право.

АПК е закон, с който се прави опит за цялостно регулиране на материята и това е естествено, защото той се опитва да отговори на установеното в Закона за нормативните актове изискване кодексът да уреди обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или особен негов дял¹. В него се съдържат редица правила по отношение на различни фази и производства, които са част от административния процес в неговото широко разбиране². В сравнение с отменените ЗАП и ЗВАС кодексът обхваща по-широк кръг правила за регулирането на различни обществени отношения, някои от които излизат от кръга на типичната изпълнителна дейност.

В следващите редове ще се спрем на принципите, които са уредени нормативно в АПК и един нов за административното право институт като споразумението. По този начин ще представим нашето виждане, тяхното място в АПК и в административното право.

Споразумението е уредено на няколко места в кодекса. Съществуват различни обяснения за уредбата и неговото място. В представените досега работи изразявам позицията, че става дума за няколко различни споразумения, уредени в кодекса³. Става дума за три вида – по чл. 20, по чл. 178 и по чл. 207. На тази основа ще представим проявлението на принципите, уредени в АПК по отношение на видовете споразумения.

I. Съвременният административен процес на България се основава на формулирането, действието и прилагането на определени принципи. Тяхното изследване и теоретично осмисляне е важен въпрос за българското право и по-специално за българското административно право и процес. Водят се спорове на теоретично ниво за това колко са, кои са и какви характеристики имат принципите⁴. Не може да се говори за едно мнение.

¹ Чл. 4 от ЗНА

² Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С., Наука и изкуство, 1978, с. 20; Лазаров, К. Административен процес. Учебно помагало. С., СУ "Св. Климент Охридски", ЮФ, 1989, с. 3 и сл.

³ Сивков, Цв. Споразумението по чл. 20 на Административнопроцесуалния кодекс. С., Сиела, 2008; Сивков, Цв. Споразумението пред съд по АПК. De jure, 2010, № 1.

⁴ Ташев, Р. Към понятието за правен принцип. – Съвременно право, 2011, № 6. Авторът прави анализ на съществуващите теории, обсъжда силното и слабото разграничение на правните норми и принципи, вижда различието в степента на абстракция и т.н.

ние, за изчерпателност или за господстваща теза⁵. Подобно положение можем да оценим положително, защото такава противоречие може да доведе до нова теза или идея при разглеждането на принципите и по-конкретно на тези, които са застъпени в административния процес⁶. В България е традиция да се формулират основни начала, защото те се схващат „като декларация за отправните положения в идеологията на създателите на правни институти или доктринални школи“⁷.

Принципите дават възможност за теоретично осмисляне и обяснение на различни правни явления, както и за оценка на законодателните решения⁸.

II. Формулирането на принципи в АПК е продължение на такава тенденция и е реална необходимост в усложняващата се нормативна среда. Те са уредени в гл. 2 и носят наименованието „Основни принципи“. Посочените тук основни правила се отнасят, макар и в различна степен, до всички действия и производства, които са уредени в АПК. Те се отнасят и до различните видове споразумения. В теорията вече е изразено съмнение дали това са действително основните принципи⁹. Това заслужава внимание, защото съществуват различни видове и групи принципи. Освен това във всяка фаза могат да се обособят сравнително самостоятелни принципи, зависещи от нейните специфики¹⁰.

Посочването и формулирането на тези основни принципи, а освен това и нормативното им изясняване, гарантира демократичното и конституционносъобразно изпълнение на нормите и

правилата, които са установени в АПК¹¹. Тяхното приложение по отношение на споразумението е задължително, защото по този начин се постига единство и непротиворечивост между волята на законодателя и реалното функциониране и прилагане на правните разпоредби.

В същото време може да се сподели съмнението, че главата „Основни принципи“ на АПК „едва ли изчерпателно изброява всичките принципи на административния процес, които са основни“¹². Нещо повече – представя се тезата, че има и други принципи, които са формулирани в АПК, но те са пръснати в отделни текстове и трябва да се имат предвид наред с посочените изрично за основни.

III. В гл. 2 са посочени 11 принципа. Споразумението във всичките му разновидности – като правна уредба и като практически действия, трябва да съответства на всички тях. Това, разбира се, не може да стане в еднаква степен.

1. Първият и очевидно основополагащ принцип е този за законността. Този принцип означава така, както е формулиран, няколко неща – действие в рамките на правомощията, които са установени със закона, издаване на административни актове за целите, на основанията и по реда, установен от закона. Тук на практика става дума за спазване на условията за законосъобразно действие на административните актове – компетентност, материална законосъобразност, съответствие с целите на закона. Липсва само формата, но тя може да се изведе от понятието и съдържанието на това понятие – ред, установен от закона¹³. В ал. 3 е формулиран друг основен принцип – да не

⁵ Основните противоположни виждания са две. Едното е, че това са „ръководни правни норми“ – **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. С., Наука и изкуство, 1988, с. 78, 80. Другото е, че това са „ръководни идеи и положения“ – **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. С., Наука и изкуство, 1972, с. 36.

⁶ **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание. С., Сиби, 2011, с. 40 и сл. Тук авторите разглеждат по един класически за българското административно право начин принципите, на които се основава административният процес. Те считат, че съществуват принципи като изведени теоретични абстракции и в по-ново време, след приемането на АПК – като нормативно установени правила, които имат водещ характер.

⁷ **Славова, М.** Принципи на административното право. С., Сиби, 2002, с. 29.

⁸ **Дерменджиев, Ив.** Административен процес на НРБ. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията. С., СУ „Св. Климент Охридски“, 1981, с. 22 и сл.; **Лазаров, К.** Основни принципи на административния процес в проекта за АПК. – Административно правосъдие, 2005, № 2; **Костов, Д.** За основните начала (принципите) на административния процес. De jure, 2011, № 2.

⁹ **Хрусанов, Д.** Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс. – Административно правосъдие, 2008, № 2.

¹⁰ Пак там.

¹¹ **Лазаров, К.** Цит. съч.

¹² **Хрусанов, Д.** Пак там.

¹³ **Хрусанов, Д.** Цит. съч.

се вреди на държавата, обществото, на правата и законните интереси на други лица. Това е принцип, който е общ за правото и означава да не се вреди другиму. Споразумението е проявление на този принцип. Чрез него се търси съгласуване на воли, ограничаване на едностранността, която е характерна за административното право. С него се създава законова възможност за недопускане на отношения власт – подчиненост в дейността на изпълнителната власт. Формулировката на чл. 4, ал. 3 кореспондира и е основа за решението, което се съдържа в чл. 20, ал. 7 – защитават се интересите на лица, които не са участвали в сключването му. За тях то не поражда действие, докато не го одобрят. Съгласно чл. 178 в споразумението пред съд участват всички страни – така то не може да накърни нечий интереси. Специална правна защита се придава на тези, които не са участвали или не са знаели за неговото сключване – чл. 245 от АПК (третите лица).

Освен това сключването на споразумение е възможно, само ако това става в рамките на установените правомощия. Законът трябва така да формулира компетентността, че тя да позволява сключване на споразумение – по чл. 20 и по чл. 178. Според вече изразено мнение това може да стане, ако сме в условията на оперативна самостоятелност¹⁴.

Споразумението не трябва да противоречи на закона. Тук се имат предвид не просто правилата, които са формулирани от закона – чл. 4, ал. 1 и ал. 2, а нещо повече – спазването на закона като основен конституционен принцип. При сключването на споразумението трябва да имат предвид всички съществуващи правни правила, независимо от тяхното положение, място и ранг. Трябва, освен това, да е „сбъдната хипотезата на съответната правна норма“¹⁵. Не може да се придава обратно действие на споразумението.

Всичко казано дотук показва, че споразумението в различните му разновидности не само отговаря на принципа на законността, така както той е формулиран в чл. 4 (с възможна критика към съдържанието и формулировката), но и постига нещо повече – съответствие с общия конституционен и правен принцип за прилагане, спазване на закона и ограничаване в рамките на закона, схванат като система от правила, независимо от ранга на нормативния акт.

2. Прилагането на нормативен акт от по-висока степен е основен принцип, който е формулиран в чл. 5 на кодекса.

Според този принцип, когато подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен, прилага се по-високият по степен акт. И в този смисъл е разпоредбата на следващата ал. 2 на чл. 5 – за прилагането на международен договор, ратифициран по конституционен ред, при противоречие между него и закон или подзаконов акт. На практика това е продължение и конкретизация на принципа за законността, само че от друга гледна точка – съобразяване със силата и йерархията, които са установени в системата на нормативните актове. Този принцип е изведен самостоятелно, поради значението си за административния процес, не толкова като теория, колкото като практика, защото в тази материя има много подзаконови актове. Те често пъти при реалното правоприлагане се познават и прилагат много по-добре и много по-често от законите, които без съмнение имат определящо значение.

За споразумението това е въпрос на приложимо право, което означава кои нормативни актове и в каква степен регулират съответната материя. Нещо повече – при различните разновидности на този институт има изрично разпореждане да не се противоречи на закона – чл. 20, ал. 1. В същото време чл. 178 препраща към условията на чл. 20. Така общият принцип важи и за двете споразумения. Същото е валидно при споразумението за размера на обезщетението – чл. 207. Тук винаги са възможни съмнения примерно за заобикаляне на закона.

Разбира се, в практиката може да се постави въпросът за преценката – кога има противоречие, дали има противоречие и в какво се изразява то. Често пъти подзаконовите актове вместо да доразният и технически да допълнят и конкретизират закона (което следва от философията на ЗНА), при неговото прилагане постигат и разширяване, и изкривяване, и промяна на същата тази воля при конкретното практическо прилагане на нормативните разпоредби. Това е валидно и възможно и при споразумението. При всички случаи стои въпросът, който бе споменат преди малко – за приложимото право и относителите към конкретния въпрос нормативни актове в тяхната система и връзка.

¹⁴ Сивков, Цв. Споразумението по чл. 20.

¹⁵ Лазаров, К., Ив. Тодоров. Административен процес. С., Сиела, 2009, с. 44.

3. Следващият принцип, който е установен в АПК, е този на съразмерността – чл. 6. Може да се отправят редица забележки към формулирането на този принцип. Той се нарича съразмерност, а в съдържанието му според кодекса се съдържа друго – упражняване на правомощия по разумен начин, добросъвестно, справедливо. Това се оценява в литературата като проявление на целесъобразност и правилност. В същото време може да се изрази становището, че упражняването на правомощия по разумен начин е елемент от проявлението на компетентността като условие за законосъобразност на административните актове – как може да се упражнява законосъобразно компетентност и това да не е по разумен начин. Обратното означава нарушение на изискването.

За споразумението подобно правило е изключително важно, независимо от мястото и формулировката. Разумен начин означава на първо място да се цели постигане на споразумение вместо едностранен акт. Чрез него се избягва властническото въздействие и се зачита волята на другия субект в административното правоотношение.

Споразумението по АПК е пример за приложение на реалната съразмерност – то е механизъм, за да не се засягат права в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която се издава. Чрез него гражданинът или организацията, които винаги са в подчинена позиция, могат да преценят сами, освен общия законов принцип, кои мерки и действия са по-благоприятни за тях и върху тях да се постигне съгласие и доближаване на волите, което е характерно за споразумението. В същото време споразумението дава още една възможност – законът определя рамката, а съгласуването на воли може да конкретизира приложението на по-благоприятната норма или конкретна мярка или действие.

По-нататъшната конкретизация показва задължението на органа да избере такава възможност, при която действията се осъществяват най-икономично и най-благоприятно за държавата. Това означава, че тук трябва да се търси и поддържа балансът между по-благоприятното и по-приемливото за държавата и обществото, от една страна, и гражданите, от друга.

В следващата ал. 5 е формулиран принципът на съразмерността в неговия класически ва-

риант или поне близо до него – въздържане от вреди, които са несъизмерими с преследваната цел. Тук като че ли сме изправени предимствено в полето на принудата в нейните различни измерения и разновидности.

4. Принципът на истинността, формулиран в чл. 7 на АПК, определя, че административните актове се основават на действителните факти от значение за случая. Освен това на преценка подлежат всички факти и доводи, които имат значение. Истината се установява със средствата и по реда, предвидено в този кодекс.

Към така формулирания принцип може да се изрази положително становище. На първо място това е принцип, който се отнася до производството по издаване на административни актове. Това е така, защото не са споменати съдебните актове или за тях той се прилага по подразбиране. Може да се сподели тезата, че този принцип е в „силна връзка с материалноправната законосъобразност“, т.е. едно от изискванията за законосъобразност на административните актове¹⁶.

Формулировките могат да се оценят положително. Те представляват продължение на традицията в нашата правна литература да се извежда, обяснява и отстоява принципът на обективната истина. Това е продължение, което е облечено в конкретна нормативна форма¹⁷.

Този принцип е естествено приложим към споразуменията в АПК. На първо място волята на страните се формулира въз основа на фактите и доводите, които са от значение за случая. Предпоставка за сключването на споразумението е да се вземат предвид всички доводи и обстоятелства. Ако няма спор по фактите и доводите – то става основа за търсене на възможност за сключване на споразумение, т.е. на решение, което е приемливо и изгодно при формиране на тяхната воля.

5. Равенството като принцип, формулиран в чл. 8, означава, че всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. В същото време тук е добавена още една алинея, според която в пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво. Това може и да е самостоятелен принцип – за еднаквото третиране при отношенията с администрацията.

¹⁶ Лазаров, К., Ив. Тодоров. Цит. съч., с. 47.

¹⁷ Дерменджиев, Ив. Административен процес на НРБ. Производство за..., с. 33; Лазаров, К. Административен процес. Учебно помагало. С., СУ „Св. Климент Охридски“, ЮФ, 1989, с. 8.

Всъщност това е продължение и конкретизация на конституционния принцип за равенство пред закона – чл. 6 и равно третиране – чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

Преди всичко могат да се изкажат резерви по отношение на формулировката. Едва ли трябва да се говори за лица, защото това не е термин на процесуалното право. По-правилно би било да се говори за страни, защото те имат права и интереси, които подлежат на защита. Освен това само при наличието на качеството „страна“ изобщо съществува проблемът и понятието за равни процесуални възможности.

Друг въпрос, който може да се постави, е за систематичното място на чл. 8, ал. 2 – като че ли мястото му е в чл. 13, където е установен принципът за последователност и предвидимост. Освен това еднаквостта не означава равенство. Оперативната самостоятелност е начин на упражняване на правомощия. Тя показва при какви условия, най-често нормативно установени, се вземат решения в рамките на административните органи. Еднаквата практика или както казва чл. 8, ал. 2 еднакво третиране е един важен, но със сигурност частен случай по отношение на общия принцип за последователност и предвидимост в дейността на администрацията.

Равенството като принцип намира своя практически израз в споразумението. При него се постига нещо изключително за класическото административно право – съгласуване и изравняване на относителната тежест на волята на неравнопоставени субекти. Освен това от него може да произтече задължение или правило за администрацията – при сходни случаи да се търси възможност за споразумение. Отказът да се предприемат действия по сключване на споразумение при вече сключени такива в подобни случаи трябва да се мотивира прецизно, за да се обяснят разликите.

6. АПК формулира принципа на служебното начало в чл. 9¹⁸. Според него административният орган е длъжен да започне, проведе и приключи административното производство при

условията, посочени в закона, освен ако издаването на акта не е в зависимост от неговата свободна преценка. Той е длъжен да събере всички необходими доказателства, дори когато няма искане за това от заинтересованите лица. Съдът, когато производството се развива пред него, указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за делото те не сочат доказателства. Водещите органи са длъжни да осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството.

Този принцип се определя по няколко начина. От една страна, това е извършване „от органа, който води процеса на процесуални действия, които по начало би следвало да извършат страните в този процес“¹⁹. Според друго разбиране това е „задължението на водещия производството административен орган по своя инициатива и със свои действия да осигури законосъобразно развитие на производството“²⁰. Този принцип е общ за процесуалното право и затова той е предмет на изследване и в други области на правната теория²¹.

От гледна точка на нашата задача – да представим споразумението така, както то е уредено в АПК, може да изрази становището, че администрацията и съдът трябва да обяснят на заинтересованите страни, че е възможно да се сключи споразумение въз основа на правните и фактическите обстоятелства по делото и представените доказателства. За администрацията съществува възможност и да представи становище за това доколко е склонна да се съобрази с волята на заинтересованата страна, да се погрижи и да уведоми лицата, които не са участвали в производството, но може да се засегнат техни интереси. В този смисъл ролята на администрацията е по-активна и служебното начало е практически по-силно. 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 издаване на акта и евентуално във фазата на административ-

¹⁸ Янкулова, Св. Служебното начало в административния процес. – Съвременен право, 2007, № 3.

¹⁹ Лазаров, К. Служебното начало в административния процес. – Административно правосъдие, 2007, № 4.

²⁰ Лазаров, К., Ив. Тодоров. Цит. съч., с. 50.

²¹ Според Ж. Сталев служебното начало „се състои в задължението на защитния орган да обезпечи чрез активния свой почин бързото, икономично и правилно развитие на граждански процес, като привлича максимално сътрудничество на страните чрез съдействието, което им оказва при упражняване на техните процесуални права“. – Българско гражданско процесуално право. С., Наука и изкуство, 1988, с. 98.

ното му обжалване²². Това не би било основен принцип, както е при издаването на акта, а определяне на процесуално поведение, което не е предвидено и едва ли е цел на закона. Служебното начало означава непосредствени действия от страна на администрацията, насочени към извършване на действия по различните производства, създаване на условия за страните да реализират своите процесуални възможности (при условията на равенство), а не задължение за сключване на споразумение. Допълнителен аргумент тук е, че това е нова и непозната правна възможност, която за пръв път се появява в българското административно процесуално право.

За споразумението при всичките негови разновидности важи изискването за процесуално съдействие. Това не е самоцелно, а има за своя основа осигуряването на законосъобразно и правилно решаване от страна на администрацията и защита на интересите на гражданите. Възможно е да се възложи на администрацията да предложи задължително сключване на споразумение – винаги или в конкретни случаи. Това може да стане и преди началото на съдебното производство.

7. Самостоятелността и безпристрастността са уредени като един основен принцип в чл. 10 от кодекса. Според него административният орган осъществява производството самостоятелно и погорестоящият орган не може да иземе за решаване въпрос от компетентността му, освен ако това не е предвидено със закон. Освен това е предвидена забрана за длъжностни лица, които са заинтересовани от изхода, да участват в производството.

При споразумението това означава административният орган сам да реши въз основа на обективна преценка да стигне до идеята за споразумение. Това е самостоятелна преценка, но в рамките на закона.

8. Уредбата на бързината и процесуалната икономия са уредени като принцип в чл. 11. По отношение на тях може да се изразят различни мнения. На практика тук е уредена преимуществено бързината. Процесуалната икономия не е посочена изрично. Тя може да се изведе донякъде от формулировката „необходимо според конкрет-

ните обстоятелство и целта на споразумението...“²³. Бързината е характерна особеност на споразумението. Чрез него се съкращава времето за вземане на решение от администрацията и съда. Подобно е положението с процесуалната икономия.

Споразумението е опит, процесуална възможност, да се „минимизират“, условно казано и така да се ограничат ресурсите, които са необходими. Това ограничаване не бива да противоречи на необходимия и задоволителен резултат – законосъобразен административен или съдебен акт или, както в случая – споразумение, което да отговаря на правата и задълженията на заинтересованите правни субекти, от една страна, и на интересите на обществото и държавата. Теорията разглежда този принцип като ефективност и качество²³.

9. В чл. 12 на АПК е формулиран принципът на достъпност, публичност и прозрачност. На първо място става дума за задължение за откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство. Правото на достъп до информация става по два начина – за страните – по реда на този кодекс, а за другите – по реда на общия ЗДОИ. Кодексът разбира достъпността като освобождаване от държавни такси и разноски. Това едва ли е оправдано в съвременните условия. Може да се подкрепи тезата, че законовата уредба на достъпа до обществена информация е „важен компонент на нормативната регламентация на дейността на администрацията“²⁴. Част от този принцип е прозрачността в работата на администрацията, която е сред „ключовите характеристики на административната система на всяка демократична държава“²⁵. 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“²⁶.

Споразумението е пример за прилагане на това основно положение. При него страните имат достъп до информацията в по-висок обем и по-голяма степен, отколкото при издаването и обжалването на административните актове, защото тук има взаимодействие и съгласуване между две

²² Пенчев, К., Ив. Тодоров, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С., Сиела, 2006, с. 85.

²³ Дерменджиев, Ив. Административен процес на НРБ. Производство за..., с. 38.

²⁴ Панайотова, Ем. Достъп до обществена информация (общ режим). С., Сиела, 2003, с. 17.

²⁵ Пак там.

²⁶ Дерменджиев, Ив. Цит. съч., с. 40.

воли и те трябва да са изразени публично, за да се търси общото между тях и тяхното съгласуване.

10. Последователността и предвидимостта са уредени като един принцип в чл. 13 на кодекса. Уредбата е сравнително лаконична – в една разпоредба. Съдържанието на принципа е в това, че административните органи огласяват публично критериите, правилата и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. Идеята за формулирането е да се „вне-се сигурност при упражняване на правата на гражданите и организациите, особено в производствата по издаване на административен акт, в случаите на оперативна самостоятелност“²⁷. От друга страна, не е необходимо административният орган да огласи критериите, когато се „съдържат в

нормативен акт, още повече че същите се огласяват по реда на Конституцията и на ЗНА“²⁸.

Практически при споразумението би трябвало администрацията да прави предложение в едни и същи случаи, което вече предложихме.

11. Сравнително подробно е уреден принципът, че производствата се водят на български език. Тук са уредени и конкретни положения – назначаване на преводач, разноските за него, проверка на превода, уредени са правилата за глухи, слепи или неми. При споразуменията това е приложимо.

Казаното дотук не изчерпва проблематиката на принципите и тяхната приложимост към един от институтите, които са уредени в АПК. Представянето им дотук има за цел да очертае проблематиката на принципите, възможностите за усъвършенстване на правилата и връзката със споразумението по АПК.

²⁷ Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс. – Административно правосъдие, 2008, № 2.

²⁸ Зиновиева, Д. Особенности на категорията актове, свързани с прилагането на чл. 13 от АПК в производството по издаване на индивидуални административни актове. – Административно правосъдие, 2008, №4