

ОБЩА КЛАУЗА ЗА ОБЖАЛВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Гл. ас. д-р Боян Георгиев*

Чл. 120. (1) Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

(2) Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.¹

Конституцията определи основните принципи, върху които трябва да се гради съдебната реформа. Тя въплъти в себе си съвременните обществени тенденции, свързани с развитието на демокрацията, с укрепването на гаранциите за законност и за правата на гражданите съобразно изискванията на правовата държава, с интереса от бързина и достъпност на правораздаването, от процесуална дисциплина и процесуална икономия. Конституцията постави основите на обновено и единно административно правосъдие у нас. Чл. 120 К потвърди и разшири въведената със ЗАП от 1979 г. обща клауза за обжалваемост на административните актове, както индивидуални, така и общи и нормативни. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи, а гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Общата клауза за обжалване на административните актове пред съдилищата е подкрепена единодушно в VII-то Велико народно събрание при създаването на Конституцията. Налага се мнението, че в Конституцията трябва да се закрепят именно идеята, че административните актове по принцип подлежат на съдебен контрол. Изглежда, че по-голямата част от народните представители не

* Боян Георгиев е доктор по Административно право и процес. Защитавал дисертация на тема „Касационно производство пред ВАС“, през февруари 2009 г. във Висшата атестационна комисия. Автор е над 15 статии и доклади в областта на Административното правосъдие, Касационното производство, Административния процес. Преподава Административно право, Административен процес и Общинско право в ЦЮОН на БСУ.

¹ Конституция на Република България, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

осъзнават напълно обществения интерес от обжалването на административните актове и затова се стремят да го свържат със засегнати конкретни права и интереси на отделните граждани.

Според Конституцията административното правораздаване се изгражда като дейност, извършвана изключително от съдилищата. Елеминира се възможността от създаването и функционирането на особени административни юрисдикции (чл. 119 К). Административното правосъдие се проявява и упражнява своето въздействие в случаите, когато органите на административната власт – без значение дали са централни, областни или местни – нарушавайки пределите или отклонявайки се от целите на закона, засягат, нарушават или увреждат частни права или интереси, чрез неправомерно използвана, насочена или упражнявана власт. Така устроен и действащ според конституцията (чл. 119 и чл. 120), правораздавателният контрол върху администрацията, поставен и стоящ извън самата изпълнителна власт, не бива да се поверява на администрацията. Правораздавателната дейност би могла да бъде ползотворна само при условие, че ще бъдат обезпечени, задължителните за всяко съдене, самостоятелност и безпристрасност.

Чл. 125 от К предвиди възстановяването на Върховния административен съд като институт, който осъществява върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие и се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон като подлежащи на обжалване само пред него. ВАС е част от стремежа на създателите на Конституцията да изградят самостоятелна съдебна власт, която да предоставя възможност на всеки, който счита, че е нарушено негово конституционно право, да може да се обърне към съдебната власт, за да получи защита.²

Само по себе си естеството на административното правосъдие е в зависимост както от съотношението между различните политически и обществени сили при даден държавен строй, така и от взаимодействието между трите власти и желаните гаранции за обезпечаване на правата и интересите на гражданите, най-вече относно случаите, в които наказателното и гражданското правосъдие би се оказало неприложимо или недостатъчно.

Общата клауза като институт, специфичен за административното правосъдие, се противопоставя на института на изрично дадения иск, характерен за гражданския процес.

² VII ВНС, Стенографски дневници, С., 1992, т. 50.

Гражданското правораздаване има за предназначение да разрешава възникнали между равнопоставени субекти гражданскоправни спорове. На съвсем друга плоскост стои съдебният контрол върху администрацията. Административното правосъдие, уредено в АПК, представлява функционално продължение на останалите способи за обезпечаване на законността в страната. Особено тясна е връзката на административното правосъдие с административния контрол, който, както и правосъдието, има за своя първа задача да осигури законосъобразното действие на държавната администрация. Изпълнителната власт, въпреки стремежа си да извършва своята дейност правомерно, изпада в грешки, при които тя не би могла да прецени безпристрастно собствените си действия.

Задачата на съдебната власт не е нито да управлява, нито да участва в управлението. Тя е натоварена, от името на държавата, само да съди безпристрастно, прилагайки закона еднакво към всички. Административното правосъдие е мощно средство за обезпечаване на правовия ред, често пъти предварително осуетявайки вредните последици от неправомерно действие или бездействие на изпълнителната власт, опазвайки ненакърнимостта на основните права и бързо възстановявайки нарушените блага или засегнатите интереси. Всеки юридически акт на изпълнителната власт, който има за цел едностранно да създаде правно положение в полза или в тежест на някого, следва да може да се оспорва пред административните съдилища. Тук не влизат предварителни актове или действия, адресирани към граждани и организации, с които те се предупреждават или им се обръща внимание за решение, което би се взело, или пък се подканят да се съобразяват с административноправния ред, без обаче за тях да се създават права или задължения или да се засягат техни законни права и интереси. Актове на органите на изпълнителната власт, които се отнасят изключително до вътрешноведомствени въпроси, свързани с организацията на дадена администрация, с начина на нейното функциониране, които не засягат права или интереси на някого, не са подсъдни на административните съдилища.

ЗАНН също установява принципа на общото основание – общата клауза за оспорване на наказателните постановления пред компетентните съдилища (чл. 59, ал. 1). Разбира се следва да вземем под внимание факта, че според някои автори, издаваните наказателни постановления от органите на администрацията са израз на административнонаказателна юрисдикция.³

³ Вж. Дерменджиев Ив. Административен процес на НРБ, С., 1986, с. 145 и сл.

Въвеждането на обща клауза не означава, че всички актове на изпълнителната власт без изключение ще подлежат на съдебен контрол. Това на практика би било възможно в едно идеално демократично общество. Съдебното производство за контрол върху актовете на администрацията по АПК не е единственото контролно-отменително производство в системата на административното правосъдие. Нашето законодателство допуска съдебен контрол върху актове на държавно управление и на специално основание – специална клауза. Тези случаи са уредени инцидентно в отделните специални административноправни закони. След приемането на ЗАП от 1979 г. специалната клауза е изключение в системата на правораздавателния контрол върху актовете на държавно управление. Това на практика е контролът, който на специално основание упражняват т. нар. административни юрисдикции. Тъй като се касае за изключения от правилото за обща подсъдност, тези изключения във всички случаи следва да се тълкуват ограничено, без да може по аналогия и чрез разширително тълкуване да се прилагат върху непредвидени в специалните закони случаи. При правораздавателния контрол, упражняван на основата на специална клауза, се прилагат на общо основание правилата на съдебния контрол, уредени в АПК, доколкото няма други правила, които ги заместват, предвидени в специален нормативен акт, уреждащ контрола. Правораздавателният контрол на основата на специална клауза не е еднотипен като съдебния контрол по АПК и ЗАНН. По правило контролът на основата на специалната клауза се изчерпва с произнасянето на решението на една инстанция.

В административноправната доктрина е прието, че в България общата клауза е въведена през 1970 г. с приемането на първия Закон за административното производство.⁴ Но наченки на идеята за обща клауза се намират още в Органическият Устав на Източна Румелия, издаден в Пловдив през 1879 г.:

Чл. 120 „Във всеки окръг има по едно Съдилище за административни разпри.”

Чл. 121 „Съдилището за административни разпри разглежда жалби на групи или частни лица, които се смятат увредени от някое особено административно дело или от някое частно дело на администрацията и които се облягат на придобито право, отнасящо се до някой интерес от административен порядък.

⁴ Вж. Лазаров К. Административен процес, С., 2001, с. 77 и сл.; Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., 2011, с. 193 и сл.

То постановява още върху спорове между администрацията и частните лица във връзка с договори или съглашения, сключени и направени от публичната власт на окръга.”

Още от въвеждането на административно правораздаване в България се е считало, че способите, по които се определя административната подсъдност са два – „обобщителен” и „изброителен”. Недостатък на „изброителния” способ е неговата неизчерпателност. Законът за административното правосъдие от 1912 г. решава да заложи на „обобщителния” способ, като съвременниците считат, че са успели да формулират сполучливо принципите на общата клауза при определяне на подсъдността - чл. 10 „На върховния административен съд са подсъдни всички жалби против административни актове на публичните власти.” Чл. 11 въвежда изключенията от нея.

Българските правници от този период следват модерните европейски тенденции. При въвеждането на административното правосъдие у нас законодателят се е осланял предимно на френската доктрина. Отделението за административно-съдебни спорове (Section du contentieux) към Държавния съвет на Франция е разглеждало тълби за отмяна или оплакване против превишаването на власт от администрацията с цел унищожаването на извършени от нея незаконосъобразни актове или действия. Държавният съвет пълновластно (суверенно) постановява по административно-съдебни жалби и по молби за отмяна поради превишаване на власт срещу действията на различни административни органи. Това е въведената с чл. 9 от Закон от 24 май 1872 г., обща подсъдност на Държавния съвет.⁵

Австрийският Върховен административен съд, създаден през 1875 г., също се произнася на основата на обща клауза по всички подадени до него жалби от лица, които считат правата си нарушени, чрез решение или незаконна разпоредба на административна власт (чл. 2 от Закон за учредяването на Върховен административен съд⁶).

Тази тенденция е запазена и след отмяната на първия ни Закон за административно правосъдие. В чл. 211 от Закона за устройство на съдилищата от 2.II.1926 г. е постановено, че на Върховния административен съд са подсъдни всички жалби против административните актове на публичните власти. ВАС е единственият административен съд през този период, но редом с него правораздават

⁵ Цит. при Краев, А. Правовият ред и административното правосъдие, С., 1922, с. 43 и сл.

⁶ Пак там, с. 37.

множество административни юрисдикции. Тяхната подведомственост се е определяла на основата на специална клауза, като за всяка юрисдикция са били определяни отделна категория актове, върху които е осъществявала контрол.

„Обобщителният” способ за определяне на подсъдността на административните съдилища от тази епоха може да се определи като законово уредена възможност всеки спор за право или засегнат интерес, в който участва обществена власт или неин представител, да се разрешава от административните съдилища, като част от съдебната власт. Целта на този контрол е да се поддържа правовият ред и законосъобразността в отношенията между администрацията и гражданите - частни лица. „С учредяването на Върховен административен съд българската държава влезе в реда на правовите държави, в които законът е задължителен не само за частните лица, но и за администрацията, за органите на публичната административна власт.”⁷

Изследвайки правната уредба на българското административно правосъдие, акад. П. Стайнов през 30-те години на миналия век категорично заявява, „че нашето административно правосъдие почива изцяло на системата на общата клауза”. И добавя, че „общата клауза у нас не е редактирана, обаче, по формулата, която гласи, че административното правосъдие обема всички публичноправни спорове и оспорвания”, а обема „всички жалби за отмяна срещу административните актове на публични власти”⁸. Тези съждения са изказани при анализирането на нормата на чл. 29, т. 1 от Наредба-закон за административното правосъдие, приета през 1934 г.

В заключение трябва да отбележим, че общата клауза за оспорване на административните актове има важна роля в правната ни система в редица направления:

1. Общата клауза е основата за създаване на специализирано административно правосъдие, осъществявано от отделна система от административни съдилища (раздели V и IX от глава четвърта на ЗСВ).

2. Обезпечава частните права и интереси, както и обществения интерес, когато те влизат в противоречие с актове, действия и бездействия на администрация. Общата клауза характеризира

⁷ Филчев, Ф. Административно правосъдие пред Върховния административен съд, С., 1932, с. 3.

⁸ Стайнов П. Административно правосъдие, С., 1936, с. 45.

административното правосъдие като обективно правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес).

3. Предоставя правото на всеобхватен и постоянен надзор за законност, осъществяван от административни съдилища върху изпълнителната власт.

4. Съдейства за изричното установяване на ръководните начала и пределната власт на административните органи при осъществяване на правоприлагаща дейност. Без да съзнава, а понякога и въпреки нея, административното правосъдие оказва благотворно влияние върху администрацията и върху развитието на правовата държава у нас.

5. Разширителното тълкуване на общата клауза за обжалване определя предмета на административното правосъдие – това са всички дела, които се завеждат в резултат на административна дейност и в които административните власти са засегнати. Това е т.нар. компетентност по естеството на правния спор, която произтича от прякото прилагане на принципа за разделение на властите.

6. Въвеждането на обща клауза за оспорване на всички административни актове е израз на благоприятното отношение на законодателя към ролята на съдебния контрол върху администрацията.

Общата клауза за обжалване на всички административни актове е в унисон с принципите на правото в модерната правова държава. Недопускане обжалването на която и да е категория актове противоречи на първия и основополагащ принцип в правото – принципа на законност. Именно абсолютното задължение за спазването на закона представлява защитата срещу произволите на властта. А административните спорове винаги се свеждат към преценка на законосъобразността на административните актове, действия и бездействия. Бихме могли да кажем, че **общата клауза е продължение на един сравнително нов принцип на правото - принципът за отговорността на публичната власт**. Единствено чрез санкцията на едно независимо правосъдие може да се обезпечи спазването на предписанията на правото от страна на публичната власт. Оттук и основната роля на административното правосъдие е, чрез контрол над администрацията, да запази законовия ред в държавата. Административното правосъдие на основата на обща клауза е един универсален съдебен път за отмяна на всички незаконни административни актове, освен изрично изключените. Към този път се стремят българските административноправници от Освобождението до днес, а надяваме се в името на правовата държава, ще се стремят и в бъдеще.

РЕЗЮМЕ

Последня Конституция Болгарии определила основные принципы, которые должен следовать процесс судебной реформы. Конституция утвердила общественные тенденции, связанные с развитием демократии, с укреплением правовых гарантий для соблюдения гражданских прав. Конституция положила основы единого административного правосудия в Болгарии. Для этого она утвердила и расширила действие общего кляуза об обжаловании всех юридических актов администрации, который был установлен еще в 1979-ом году Законом административного правосудия.

SUMMARY

A constitution determined the main principals on which it must build the judicial reformation. It embodied the presence social trends that related to the democracy development, the interest for rapidity and accessibility in jurisdiction and also discipline and economy. The Constitution built the foundations of a new and uniform administrative justice in our country. Article 120 K confirmed and expanded introduced by the law for administrative justice in 1970 common clause for appeal of administrative acts both individual and common and normative.