

„ЗА” ИЛИ „ПРОТИВ” НАМАЛЯВАНЕ БРОЯ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЪДИЛИЩА

гл. ас. д-р Боян Тодоров Георгиев
Бургаски свободен университет

„PRO” OR “CON” DECREASE THE ADMINISTRATIVE COURT

Boyan Todorov Georgiev
Burgas Free University

***Abstract:** In the last year in the public domain was posed the question for the number of regional administrative courts. It started polemics pro or con decreasing of their number. The question has both socio-political and doctrinal side. The argument for preserving the status could be justified by the growing interest in objective administrative justice as a major form of public control over the administration law.*

***Keywords:** administrative courts, fair justice, public control, access to justice.*

През септември 2010 г. в публичното пространство беше поставен въпросът за оптимизиране на работата на административните съдилища на първо ниво. Отбелязано бе, че административните съдилища в икономически по-слабите области не са натоварени с толкова дела, колкото тези от по-населените и по-силни икономически области. Заговори се за намаляване на броя на административните съдилища, най-вече посредством тяхното окрупняване. След избирането на нов председател на ВАС (трябва да подчертаем бивш прокурор и наказателен съдия?) една от неговите програмни тези за развитие на административното правосъдие в България бе именно намаляване броя на административните съдилища.

Въпросът би могъл да се погледне от обществено-политическа гледна точка. Когато се направи бегъл преглед на статистическите данни за броя на делата, които 28-те административни съдилища са разгледали за краткото им съществуване от 2007 г., без съмнение ще се констатира непрекъснат ръст, което означава само едно – събуждащ се интерес у гражданите към упражняване на субективното им право да защитят интересите си, засегнати от изпълнителната власт. Според действащите магистрати причина за това е разширяването на обхвата на съдебния контрол върху администрацията след приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г.

Към 1 януари 2007 г. щатът на Административен съд – София е 40 съдии. През 2007 г. общият брой на постъпилите за разглеждане там дела е 6 531. Общият брой на свършените е 4 250 дела или 65 %. През 2008 г. общият брой на постъпилите за разглеждане в Административен съд София-град дела е 7 868 дела. Общият брой на свършените дела през 2008 г. при разглеждани дела в общ размер 10 149 /от които 7 868 новопостъпили и 2 281 висящи от предходната година/ от съдиите в Административен съд София-град е 7 880 или 77,6 %. През 2009 г. общият брой на разглежданите

дела в Административен съд София-град е 11 473 – от които 9 217 новообразувани дела и 2 256 висящи дела от предходната година. Свършените от съдиите в Административен съд София-град дела са 8300 или 72 % от общо разгледаните дела в съда.

В Административен съд – Варна са назначени през 2007 г. 33 съдии. Постъпили са 2084 дела. Всеки съдия е получил за разглеждане средно 82 дела годишно или 6,83 месечно. Свършените дела са 1910. През 2008 са постъпили 3433 дела. Свършените дела са 3218, заедно с останалите от предната година. През 2009 са постъпили 3590 дела. Свършени са 3592 дела заедно с останалите от предходната година. През 2010 са постъпили 4356 дела. Свършени са 4332 заедно с останалите от предходни години.

През 2007 г. Административен съд – Пловдив осъществява своята дейност при численост на работещите в него по щат 21 магистрати. През 2007 г. са постъпили 1 483 административни дела. Свършените дела в края на отчетния период са: прекратени – 237 дела, с решение по същество – 743 дела. На дата 31.12.2007 г. на производство са останали 503 административни дела или около 30 дела на съдия. Средното постъпление за административните дела на един съдия е 87 дела за периода или близо 9 дела на месец. Броят на свършените дела е 980 за 2007 година или средно по около 6 дела на месец на съдия. През 2008 г. са постъпили 1 864 административни дела, като разгледани са били общо 2 367 първоинстанционни дела.

В Административен съд – Бургас са назначени през 2007 г. 12 съдии. Постъпили през 2007 г. 1189 дела. Свършени са 700 дела. През 2008 г. са постъпили 2621 дела, което е с 54,54 % повече в сравнение с предходната година. Свършените дела са 1827. През 2009 г. са постъпили 2724 дела, което е с 3,93 % повече от предходната година. Свършените дела са 1818, което е с 0,49 % по-малко от предишната година. Това се дължи на намаленият съдийски състав през годината. През 2010 г. са постъпили 3580 дела, което е нарастване с над 30 %. Свършените дела са 2366.

За сравнение са подбрани произволно четири от най-малките по численост съдилища, които осъществяват дейността си в едни от най-изостаналите по икономически показатели райони на страната.

В административен съд – Кюстендил през 2007 са назначени 7 съдии. През 2007 са постъпили 633 дела. Свършени са 276 дела. Средната натовареност на съдиите е по 13,19 дела средно месечно. През 2008 са образувани 970 дела. Свършени са 515 дела. Натовареността е по 15,49 дела месечно. През 2009 г., в Кюстендилския административен съд са образувани общо 1049 дела. Констатациите и по отношение на общия брой дела за разглеждане са за увеличение с 615 броя спрямо 2007 г. и с 133 броя спрямо 2008 г. В този аспект данните за съда са следните: от общия брой 1248 дела за разглеждане са свършени 1041 броя или 83,4%. Натовареността по щат е съответно по 17,33 дела месечно. През отчетния период 2010 г. в Кюстендилския административен съд са образувани общо 785 дела. Анализът на статистическите данни сочи отстъпление от констатираната в предходните периоди тенденция на значително увеличаване на постъпленията и на общия брой дела за разглеждане. В сравнение с предходната 2009 г. образуваните административни дела са намалели с 168 броя, а касационните дела – с 96 броя, съотв. общият брой образувани дела е намалял с 264 дела. В този аспект данните за съда са следните: от общия брой дела за разглеждане – 992, са свършени 846 броя или 85,0%, Натовареността по щат е съответно по 13,78 дела месечно за разглеждане и по 11,72 броя свършени дела месечно при показатели за предходните

периоди сътов.: през 2007 г. – по 10,55 дела месечно за разглеждане и по 8,58 броя свършени дела месечно; през 2008 г. – по 15,49 дела месечно за разглеждане и по 12,78 броя свършени дела месечно и през 2009 г. – 17,33 дела месечно за разглеждане и по 14,46 броя свършени дела месечно.

Административен съд – Смолян има назначени 6 съдии. През 2007 г. са образувани 389 дела. Свършени са 287. През 2008 са образувани 418 дела. Решени са 328. Средната натовареност на съдиите е 7,22 разгледани дела на месец. През 2009 г. новообразувани са 557 дела. Решени са 659. През 2009 увеличението на новообразуваните дела е с 33% спрямо предходната година. Средната натовареност на съдиите е 9.15 дела на месец. За 2010 новообразувани са 906 дела, разгледани са 1030. Решени са 591. Общата натовареност на съдиите на месец е 14.31 дела.

По щатно разписание в Административен съд – Разград има шест бройки за съдии и една бройка за младши съдия. През 2007 г. от образуваните 225 административни дела са приключили 213 дела /95%/ и са останали висящи към 31.12.2007 г. 12 дела. В срок до три месеца са свършени 92% от делата. Съдебните актове по всички дела са изготвени в законоустановените срокове, с малки изключения. Средно около 40 дела годишно за всеки съдия или по 3,3 дела месечно. През 2008 г. в Административен съд – Разград са образувани 180 административни дела и 117 касационни дела. В началото на периода са били висящи 12 административни дела и 3 касационни дела. Така общият брой на разгледаните дела е 312, от тях 192 административни дела и 120 касационни дела. За предходната 2007 година броят на висящите дела е 295. Средно над 50 дела годишно или 4,16 месечно за всеки съдия. През 2009 г. в Административен съд – Разград са образувани 182 административни дела и 135 касационни дела. В началото на периода са били висящи 17 административни дела и 14 касационни дела. Така общият брой на разгледаните дела е 348. Средно над 70 дела годишно или 5,83 на месец за съдия. През 2010 г. в Административен съд – Разград са образувани 156 административни дела и 167 касационни дела. В началото на периода са били висящи 24 административни дела и 7 касационни дела. Така общият брой на разгледаните дела е 354. Средно над 70 дела годишно или 5,83 на месец на съдия.

В Административен съд – Ямбол са назначени 7 съдии. За 2007 г. са постъпили 348 дела. Свършени са 302. Средната натовареност за съдия е 4,97 дела на месец. За 2008 г. са постъпили 513 дела. Свършени са 388. общата натовареност е 5.34 на месец. За 2009 г. са постъпили 578 дела. Свършени са 497. Общата натовареност е 6.88 дела на месец. За 2010 г. в Административен съд – Ямбол са постъпили и са образувани общо 617 броя дела. Останали висящи производства към началото на отчетния период са 80 или общия брой на делата за разглеждане през 2010 г. е 697. При съпоставяне с данните от предходните 2008 г. и 2009 г. се констатира увеличение на постъпилите административни – първа инстанция дела. През 2008 г. броя на тези дела е съответно 265 бр. През 2009 г. броят им е 316, а през 2010 г. те са 404 бр. Следователно налице е тенденция към увеличаване като за отчетната година тя е с 21,78% в сравнение с 2009 г. и с 34,40% в сравнение с 2008 г. През отчетния период в Административен съд – Ямбол са свършени общо 609 дела. Средната натовареност на един съдия е 7.25 броя свършени дела по щат и 8.34 бр. действителна натовареност.

В Административен съд – Ловеч през 2007 са назначени 6 съдии. През 2007 г. са постъпили 419 дела. Свършените дела са 287 или по 4,8 месечно на съдия. През 2008 г. са постъпили 479 дела. Свършени са 457 дела, заедно с останалите от предходната

година. През 2009 г. са постъпили 636 дела. Свършени са 645 дела, заедно с останалите от предходната година. През 2010 г. са постъпили 565 дела. Свършени са 553 дела заедно с останалите от предходни години.

Делата, които се разглеждат от ВАС, също трайно се увеличават. Това сочат докладите на съда за последните три години. През 2009 г., например, ВАС е разгледал над 21 000 дела, което е с 5000 повече от предходната година. [1]

Налице е постоянен растеж на показателя за натовареност на административните съдилища (вкл. ВАС), което по обективен и категоричен начин доказва необходимостта и ползата от съществуване на специализирано административно правосъдие. Тези тенденции дават основание да се направи извод, че заинтересованите лица, макар и бавно, научават за възможностите, които им дава АПК да защитят правата и интересите си и започват да ги използват. Постепенно се повишава и доверието в административния съд.

Наистина отчита се по-ниска средномесечна натовареност на съдиите от малките съдилища, но тенденцията е към бързо застигане на тази при съдиите от най-големите съдилища.

Налице е известен спад в посочените показатели през последната 2010 г., който е следствие на обективни обществено-икономически и социални процеси в национален и регионален мащаб.

Но по-интересна изглежда теоретичната страна на проблема, погледнат през призмата на административнопроцесуалната доктрина. Една позиция за защита на съществуващото статукво би могла да се облекне на две тези. На първо място намаляването броя на административните съдилища чрез тяхното окрупняване ще доведе до ограничаване на субективното право на достъп до правосъдие за гражданите на засегнатите райони. Когато е решаван този въпрос в НС при създаването на административните съдилища, водеща е била идеята за достъпност на правосъдието. Нарастването на обхвата и значението на административното право в общественния живот на страната през последните години доведе до реалното нарастване на разнообразието и броя на административните дела пред съда. Процесуалното право е допълнение и развитие на правото на иск, на съдебна защита, по силата на което всеки може да поиска намесата на съдебните органи, за да защити свои законни права и интереси.

Ограниченият достъп до правосъдие ще окаже пряко влияние и върху бързината в административното правосъдие. Това е един от основните принципи в административния процес, който отговаря на нуждите на динамичната административна дейност. Производствата, които съставят административния процес, трябва да се развиват бързо и да са процесуално икономични – с минимално разходване на време, средства и енергия както на държавните органи, така и на гражданите. [2]

Административното правосъдие е ново и непознато за съвременната история на България. Обществото би могло да привикне по-лесно към тази форма на контрол, ако административните съдилища са по-близо и по-достъпни за гражданите, а това означава по-голям брой съдилища в повече административни центрове. Може би трябва да оставим гражданите да свикнат с присъствието на тези институции в техния ежедневен живот, а след това да преценим тяхната обществена полза.

На второ място теорията за развитието на административното правосъдие, като обективно правосъдие в правовата държава, прогнозира продължителен ръст на броя на административните дела. Нормално е в икономически, информационно и инфраструктурно по-изостанали райони на страната гражданското съзнание да се пробужда по-бавно. Но това не означава, че това няма да се случи и там.

Процесът за отмяна на административен акт от съда се определя като процес, в който се раздава обективно правосъдие, най-вече защото жалбата на заинтересования е насочена не към самата администрация или конкретно лице от нейния състав, а срещу един акт. В този процес предмет на спора е законността на обжалвания акт, т.е. въпрос на обективно, а не на субективно право, което се определя като основно различие между административното правосъдие и гражданския процес.

Административното правосъдие се възприема като форма на процеса за обезпечаване на законността в страната, като възможност гражданите да се противопоставят на нередовната дейност на държавните органи, за да защитят както личните си, така и общите интереси за законосъобразно управление в правовата държава. От теоретична гледна точка на всеки гражданин би трябвало да се признае интерес да иска отмяна на всеки незаконсъобразен акт на административен орган, тъй като както в обществен, така и в личен интерес е правомерното упражняване на държавната власт. В съвременната практика когато този обществен интерес е изключително засилен, тогава в административното правосъдие се допускат изключения от процесуалното изискване за личен и пряк интерес от обжалване. Като доказателство за обективния характер се приема и фактът, че решението на съда, с което се уважава жалбата и предизвиква правната промяна на отстраняване на акта, има сила спрямо всички, отнася се до всички. Административното правосъдие защитава материалноправния интерес, независимо дали е личен или обществен. А в каква степен обезпечават единия или другия е въпрос на дебати, продължаващи и в съвременната ни научна литература.

Според френската доктрина от началото на XX в. в производството срещу административни актове мотивът за обжалване е извършена незаконност, а целта на обжалването е премахването на тази незаконност. Идеята, че административното правосъдие притежава изцяло обективен характер, доминира в правната теория у нас през първата половина на миналия век. В “социалистическата” законност процесът се определя като насочен единствено към оспорване на актовете на администрацията, без да цели защита и на лични права и интереси. Общественият интерес категорично се налага над личните интереси, нещо характерно за цялата система на социалистическо държавно управление.

Като разрешение на поставения проблем може да се прибегне към временно намаляване числеността на съдиите в „по-малките” съдилища. Може да има съкращения на съдии в административните съдилища, които не са много натоварени.

Би могло да се използва и позволеното от ЗСВ командироване на съдии. Чл. 94 дава възможност, когато длъжността на съдия от административен съд не е заета или съдия е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд, председателят на Върховния административен съд да командирова на негово място съдия от друг административен съд. Командироването се извършва при спазване условията на чл. 227.

Според Константин Пенчев (предишният председател на ВАС) въпросът с броя на административните съдилища може да бъде решен с гъвкави форми като мобилни състави или създаване на нови отделения на съда. „Смятате ли, че в България, който и да било парламент би приел да има шест области и да има само шест съдилища, защото не можем да решим от кои 22 други области да се лишим”, казва той.

Възможен изход е и промяна в подсъдността, като така ще се натоварят равномерно административните съдилища.

Не случайно е използването на кавички в заглавието, с което искаме да се подчертае ненавременният характер на подобна дискусия. Административно-съдебният контрол направлява административните органи и длъжностните лица от администрацията към обективност и правомерност в управленската им дейност под страх, че по всяко време могат да бъдат атакувани незаконните им актове и действия.[3]

В заключение ще цитирам думите на проф. К. Лазаров, изказани в частен разговор по темата – „Много трудно се съгражда нещо ново, лесно се разваля”.

Литература:

1. Данните са взети от отчетните доклади на съдилищата, публикувани на официалните им интернет страници.
2. Лазаров К. Административен процес, С., 2001, с. 31.
3. Димитров Д., Административен процес, С., 2002, с. 36.