

ОСПОРВАНЕ НА ОТКАЗ ДА СЕ ДОПУСНЕ ВЪЗБНОВЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВО ПО ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ

Надежда Христова¹
e-mail: n.hristova@unwe.bg

Резюме

В настоящото изследване е разгледан въпросът за оспорването на отказа да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт, който съгласно чл. 103 ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс може да се оспорва по реда на глава десета, раздел IV от този кодекс. По-конкретно се прави анализ на отказа да се допусне възобновяване на административно производство като предмет на оспорване и реда за неговото оспорване. Потърсен е отговор на въпроса може ли да се оспори мълчаливия отказ да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт. Разгледан е и въпроса за субектите, които могат да оспорват тези откази. Направен е анализ на правната доктрина и съдебната практика по поставените в изследването въпроси.

Ключови думи: отказ, възобновяване, производство, административен акт, оспорване, съд.

JEL: K320

Увод

Ефективното осъществяване на държавното управление зависи непосредствено от ясната, пълна и непротиворечива законодателна уредба на обществените отношения, които възникват в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата. От такава законодателна уредба се нуждаят и субектите на правото, за да могат да осъществят в необходимата степен правото си на защита. С нормите на административния процес се урежда реда за осъществяване на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата и реда за оспорване на актовете и действията, в които се обективира тази дейност, включая и бездействията. Отделните производства, уредени от процесуалните административно правни норми, са призвани да гарантират, от една страна, законосъобразното и целесъобразно осъществяване на държавното управление, а от друга, правата и законните интереси на гражданите и организациите. Именно такива две производства, уре-

¹ Доцент, доктор, катедра „Международно право и право на ЕС“, Юридически факултет, УНСС

дени в Административнопроцесуалния кодекс /АПК – обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., из. и доп./, са възобновяването на производствата по издаване на административни актове /чл. 99 – чл. 106/ и обжалването на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт /чл. 197 – чл. 202/. Общите характеристики на тези две производства ще бъдат накратко маркирани преди разглеждането на основния въпрос – оспорването на отказа да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт, с оглед връзката на някои от тях с този въпрос. По-конкретно в настоящото изследване се прави анализ на отказа да се допусне възобновяване на административно производство като предмет на оспорване пред съда. Потърсен е отговор на въпроса може ли да се оспори мълчаливият отказ да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт. Разгледан е и въпросът за субектите, които могат да оспорват тези откази.

Обща характеристика на възобновяването на производствата по издаване на административни актове

Предоставената от законодателя възможност да се възобнови производство по издаване на административен акт е процесуален способ, чрез който се поставя отново за разглеждане материалноправен въпрос вече разрешен в хода на приключило административно производство с влязъл в сила административен ненормативен акт, който не е бил оспорен пред съда (Лазаров, 2001, с. 122; Лазаров, Тодоров, 2023, с. 349-354). Тази правна възможност е допустима само при наличието на посочените в чл. 99, т. 1 – т. 7 от АПК основания. Възобновяването на производствата по издаване на административни актове е „извънреден контролен способ“ (Пенчев, Тодоров, Ангелов, Йорданов, 2006, с. 229). Възобновяването е преодоляване на „формалната законна сила“ на ненормативните административни актове (Лазаров, 2012, с. 208). Това е особено административно производство, което се развива или пред непосредствено по-горестоящия орган или пред органа, автор на акта, когато този акт не е подлежал на оспорване по административен ред. Това производство е извънредно, тъй като се инициира след влизането в сила на ненормативен административен акт – общ или индивидуален административен акт (Канатова-Бучкова, 2021, с. 151). То не се прилага за нормативните административни актове. Уреждайки го, законодателят цели издаването на един редовен общ или индивидуален административен акт. В случаите по чл. 99, т. 1 от АПК възобновяването на административното производство се извършва по инициатива на административния орган или по предложение на съответния прокурор или на омбудсмана, а в случаите по чл. 99, т. 2 -

7 от АПК – и по искане на страна в производството /чл. 100/. Възобновяване на административното производство може да поиска и лице, спрямо което административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството /чл. 101 от АПК/. Сроковете за образуване на производството по възобновяване са уредени с чл. 100 от АПК. Относитими към поставеният за разглеждане в това изследване въпрос са разпоредбите на чл. 103 от АПК, регламентиращи производството по възобновяване, и по-конкретно ал. 2 и ал. 3. Съгласно чл. 103, ал. 2 от АПК, административният орган разглежда искането за възобновяване по реда на глава шеста „Оспорване на административните актове по административен ред“. Съгласно чл. 103, ал. 3 от АПК, отказът да се допусне възобновяване може да се оспорва по реда на глава десета, раздел IV „Обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт“. Именно във връзка с тези две разпоредби ще бъде разгледан въпросът за оспорването на отказа да се допусне възобновяване на административното производство.

Обща характеристика на обжалването на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт.

За да разгледа административният орган по същество отправено до него искане за издаване на административен акт, следва да са налице административнопроизводствените предпоставки за това /предпоставките за допустимост и редовност на искането/. Ако органът изрично откаже да се произнесе по същество на отправеното до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт поради недопустимост или нередовност на искането, то съгласно чл. 197 от АПК, този отказ може да се оспорва чрез този орган пред съда от лицето, направило искането. По този ред може да се оспорва и отказът да се допусне възобновяване по чл. 103, ал. 3 от АПК, и актът за спиране на производството за издаване на административен акт, както и отказът да се възобнови спрямо административно производство /арг. от чл. 202, т. 1 – т. 3 от АПК/. Най-общо казано по реда на чл. 197 и сл. от АПК се оспорват решенията на административните органи, които възпрепятстват произнасянето им по същество по направеното пред тях искане, респективно възпрепятстват приключване на административното производство с краен административен акт. Сроктът за оспорване е 14-дневен от съобщаването на изричния отказ. Споделям становището, че съдебното оспорване на изричния отказ да се разгледа по същество отправено до административния орган искане за издаване на административен акт е „съдебно производство с предмет правото на административно производство“ (Еленков и колектив, 2013, с. 1267). Прието е също така, че на оспорване подлежи само изричния

отказ, а субектите, които могат да оспорят този отказ са „гражданите, организациите и прокурорът, но не всеки от тях, а само тези, които са сезирали с искане административния орган (Еленков и колектив, 2013, с. 769-770). Присъединявам се към становището на Е. Къндева, че прокурорът може да оспорва изричния отказ, не само когато е инициирал производството по издаване на административния акт, но и когато изричният отказ е незаконосъобразен, тъй като прокурорът оспорва на принципна основа (Къндева, 2013, с. 373). В наименованието и в разпоредбите на раздел IV от глава десета на АПК се употребяват понятията „обжалване“, съответно „жалба“, което оставя впечатление, че само гражданите и организациите подали искането за издаване на ненормативен административен акт, но не и прокурорът, имат активната процесуална легитимация да оспорят изричния отказ в хипотезата на чл. 197 от АПК. Поради това, *de lege ferenda*, „обжалване“ следва да се замени с „оспорване“ и навсякъде в съответните разпоредби към жалбата да се добави „или протеста“. С разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от АПК е уредена инициативата за започване на производството по издаване на индивидуален административен акт като са посочени субектите, които могат да инициират това производство, а това са компетентния административен орган, гражданите или организациите, а в предвидените в закона случаи – прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган.

В правната доктрина е направено разграничение между мълчаливия отказ, изричния отказ да се издаде административен акт и изричния отказ на органа да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на ненормативен административен акт (Къндева, 2013, с. 372). Действително, съгласно чл. 197 от АПК само изричният отказ на органа може да бъде оспорен, тъй като, ако органът не се произнесе в сроковете за издаване на административен акт, то сме в хипотезата на мълчалив отказ, който ще подлежи на оспорване по съдебен ред по реда за оспорване на административните актове (Къндева, 2013, с. 372). Следва да бъде споделено и становището, че „самият закон с изрична своя разпоредба е дисквалифицирал тези отказки от понятието за индивидуален административен акт и е предвидил различен /по-бърз и по опростен/ ред за защита срещу тях чрез обжалването им по чл. 197 и сл. от АПК“ (Славова, Петров, 2014, с. 278). Дали обаче, съгласно чл. 103, ал. 3 от АПК, само изричния отказ да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт може да се оспорва по реда на глава десета, раздел IV /чл. 197 и сл./ и кои са процесуалнолегитимирани да оспорват субекти, са въпроси предмет на анализ в настоящото изследване.

Оспорването на отказа да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт

Отказът да се допусне възобновяване на административно производство може да бъде предмет на оспорване пред съда по реда на глава десета, раздел IV от АПК, т.е. да се приложи производството по обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. По този ред се обжалват процедурни актове. За обжалването на крайните актове – индивидуални административни актове и общи административни актове, както и за отказите да бъдат издадени такива, законодателят е предвидил друг ред в АПК. Такива процедурни актове са например решенията на административния орган за прекратяване на административното производство /чл. 56, ал. 4 от АПК/ за спиране на производството /чл. 54, ал. 5 и чл. 202, т. 2 от АПК/, както и отказът да се възобнови спрямо административно производство /чл. 202, т. 3 от АПК/.

В производството по оспорване на административните актове по административен ред, съгласно чл. 88, ал. 3 от АПК, актът за прекратяване на производството може да се оспори в 7-дневен срок от съобщаването му с частна жалба или с протест пред съответния съд, който се произнася с определение, което не подлежи на обжалване. В практиката си ВАС приема, че и решението на по-горестоящия орган по чл. 87, ал. 3 от АПК, с които жалбата или протестът се връщат, подлежи на оспорване също по реда на чл. 88, ал. 3 от АПК, т.е. с частна жалба.² Това са процедурни актове, с които е направена преценка по редовността и допустимостта на подадената жалба или протест до по-горестоящия административен орган. Изводът е, че законодателят е предвидил различен ред за оспорване на процедурните актове в производството по издаване на ненормативните административни актове и в производството по административно оспорване на същите тези актове. Въпреки че съгласно чл. 103, ал. 2 от АПК, административният орган разглежда искането за възобновяване по реда на глава шеста „Оспорване на административните актове по административен ред“, отказът да се допусне възобновяване подлежи на оспорване не по реда на чл. 88, ал. 3 от АПК, а по реда на чл. 197 и сл. от АПК.

Отказът да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт може да бъде:

² Виж Определение № 8610 от 13.07.2015 г. на ВАС по адм. д. № 7962/2015 г. и Определение № 8611 от 13.07.2015 г. на ВАС по адм. д. № 7232/2015 г. В този смисъл са: Определение № 525 от 21.01.2020 г. на АдмС – София по адм. д. № 614/2020 г.; Определение № 8397 от 4.12.2017 г. на АдмС – София по адм. д. № 11942/2017 г.; Определение № 565 от 24.01.2018 г. на АдмС – София по адм. д. № 13447/2017 г.; Определение № 70 от 25.02.2021 г. на АдмС – Велико Търново по адм. д. № 66/2021 г.

1. Изричен отказ да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт поради нередовност или недопустимост на самото искане за възобновяване като процесуалноправен инструмент за сезиране на компетентния орган.

Глава седма „Възобновяване на производства по издаване на административни актове“ не съдържа разпоредби, уреждащи изисквания за редовност и допустимост на искането. Тази непълнота се преодолява с разпоредбата на чл. 103, ал. 2 от АПК, съгласно която административният орган разглежда искането за възобновяване по реда на глава шеста от АПК. Въпреки това обаче, изискванията за редовност и допустимост на жалбата или протеста срещу индивидуален или общ административен акт не могат да бъдат механично пренесени като изисквания към искането за възобновяване на производство по издаване на административен акт, най-вече поради относимостта им към други процесуални средства за сезиране на административния орган в друго производство. Мислимо е глава седма от АПК да бъде допълнена с разпоредби уреждащи редовността и допустимостта на искането за възобновяване. Като процесуална пречка би могло да се предвиди липсата на процесуална легитимация на субекта иницирал възобновяването на производството по издаване на административния акт и пр. Би следвало обаче, ако административният орган прецени, че искането за възобновяване е нередовно и нередовностите не бъдат отстранени в срок, или ако същото е недопустимо, то да го върне на подателя, респективно да прекрати производството /арг. от чл. 87, ал. 3 и чл. 88, ал. 2 във връзка с чл. 103, ал. 2 от АПК/. Това решение на административния орган при нередовно и недопустимо искане ще следва да подлежи на оспорване с частна жалба или с протест пред съответния съд, който се произнася с определение, което не подлежи на обжалване, каквото е изискването на чл. 88, ал. 3 от АПК, приложимо и в хипотезата на чл. 87, ал. 3 от АПК. Това е изричен отказ да се допусне възобновяване на производство по издаване на административен акт, но не поради неоснователност на искането, което също води до отказ да се допусне възобновяване, а поради нередности и процесуални пречки, свързани със самото искане за възобновяване, които възпрепятстват последващото му разглеждане. Това последващо разглеждане се състои в преценката на наличието на юридическите факти, които са предпоставки за възобновяване на производството, т.е. в преценката за основателността на искането, която преценка също може да доведе до отказ да се допусне възобновяване на административното производство. Законодателят обаче изрично не прави разграничение в глава седма между предпоставките за тези два отказа за допускане на възобновяване на административното производство – първият от тях е последица от нередовно или недопустимо искане, а вторият – от

липсата на фактическия състав за допускане на възобновяване на производството. Смятам за редно това разграничение *de lege ferenda* изрично да бъде направено с отделни разпоредби в глава седма от АПК. С тези нови разпоредби следва да се предвидят изрично основанията за нередовност и недопустимост на искането за възобновяване, с какъв акт се произнася органът при нередовност и недопустимост на искането за възобновяване и какъв е редът за оспорване на този акт, който по своята същност се явява отказ да се допусне възобновяване на административното производство. Дали това ще бъде отново редът по чл. 197 и сл. от АПК, т.е. по реда на глава десета, раздел IV, или оспорване с честна жалба или протест пред съответния съд на основание чл. 88, ал. 3 от АПК, следва да се реши от законодателя, тъй като към момента отговорът на този въпрос, при така разписаните препращащи разпоредби на глава седма от АПК – чл. 103, ал. 2 във връзка с чл. 88, ал. 3 от АПК и чл. 103, ал. 3 от АПК – не е напълно ясен. ВАС също не е категоричен в приложимостта на производството по оспорване на отказ на административния орган да се произнесе по отправено до него искане за възобновяване на административно производство.³

³ Например в мотивите на Определение № 1673 от 15.02.2023 г. на ВАС по адм. д. № 1224/2023 г. съдът приема следното: „Атакуваното пред първата инстанция писмо на ректора на УНСС по своята същност представлява акт, с който са упражнени правомощия по чл. 88 от АПК във връзка с чл. 103, ал. 2 от АПК, който препраща към производството по глава шеста от АПК. На практика сезираният орган не е разгледал (оставил е без разглеждане) по същество като недопустимо искане за възобновяване на административно производство. Следователно на основание чл. 88, ал. 3 от АПК определението, постановено в производство по чл. 197 и сл. от АПК, с което административният съд се е произнесъл по жалбата срещу този акт, не подлежи на инстанционен контрол и двете подадени срещу него частни жалби са недопустими. Допълнително трябва да бъде посочено, че за всяка от двете частни жалби са налице и други процесуални пречки за разглеждането им по същество дори да се приеме, че ректорът на УНСС се е произнесъл с акт по чл. 103, ал. 3 от АПК – отказ да възобнови административното производство.

С обжалваното определение е уважена жалбата на И. Ж.-Р., поради което независимо от доводите ѝ в частната жалба за неправилност на мотивите на съдебния акт, за нея не е налице правен интерес от обжалване. Действително частната жалбоподателка е искала да бъде отменен отказ на ректора на УНСС, а АССГ е прогласил неговата нищожност при извършената служебна проверка на всички основания по чл. 168 от АПК, но постановеният съдебен акт е благоприятен за оспорващата, поради което по аргумент от чл. 210, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 236 от АПК, тя няма право да го обжалва.

Административното производство, приключило с писмото от 22.12.2021 г. е образувано по искане на И. Ж.-Р., поради което тя е страна по него, но не и ректорът на УНСС, който е сезирания орган.

2. Изричен отказ да се допусне възобновяване на производството по издаване на административен акт поради липсата на законовите предпоставки за това, респективно поради неоснователност на искането.

За да се допусне възобновяване на производството по издаване на административен акт следва да е налице фактическия състав за това – влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е обжалван пред съда и наличие на някое от посочените в чл. 99, т. 1 – т. 7 основания за възобновяване. Ето защо компетентния орган може да откаже да възобнови административното производство поради липсата на основанията за възобновяване, лимитативно изброени в чл. 99 от АПК, или когато се иска възобновяване на производството по издаване на оспорен пред съда ненормативен административен акт, или когато се иска възобновяване на невлязъл в сила такъв акт. По мое мнение като такъв отказ следва да се възприема изричният отказ на административния орган да допусне възобновяване на административното производство, който отказ съгласно чл. 103, ал. 3 от АПК, може да се оспори по реда на Глава десета, раздел IV от АПК. Този отказ е по основателността на искането за възобновяване, т.е. с него органът приема, че искането е неоснователно поради липсата на законовите предпоставки за възобновяване на производството по издаване на ненормативен административен акт. Ако искането е основателно, то административният орган ще отмени акта като възобнови производството по неговото издаване по реда на глава пета от АПК.

3. Мълчалив отказ да се допусне възобновяване на производството по издаване на административен акт поради произнасянето на административния орган в законоустановените срокове за това.

Срешение № 2 от 24.03.2021 г. по тълкувателно дело № 10/2019 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС е постановено, че „Не е допустимо обжалването на определението по чл. 200, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс от административния орган, издател на акта“. Съгласно разпоредбата на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт тълкувателните решения и тълкувателните постановления са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове. При съобразяване с това тълкувателно решение се налага извод, че частната жалба на ректорът на УНСС, който е органът издател на атакувания пред АССГ акт, няма право и на това основание да обжалва определението на съда, постановено в производство по чл. 197 и сл. от АПК.

По изложените съображения и на основание чл. 213а, ал. 6, т. 2, предложение последно от АПК във връзка с чл. 236 от АПК, двете частни жалби трябва да бъдат оставени без разглеждане, а производството по делото прекратено.“

Както бе посочено, съгласно чл. 103, ал. 2 от АПК, административният орган разглежда искането за възобновяване по реда на глава шеста. От това следва, че сроковете за произнасяне на административния орган по направеното искане за възобновяване са тези по чл. 97, ал. 1 от АПК, съгласно който в двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган се произнася. В този срок административният орган следва да се произнесе или с отказ да допусне възобновяване на административното производство или с решение, с което да отмени акта като възобнови производството по неговото издаване. Какво следва обаче, ако компетентният административен орган не се произнесе в тези срокове. Съдебната практика приема, че при непроизнасяне в този срок, е налице мълчалив отказ да се допусне възобновяване на административното производство, което подлежи на оспорване по реда на глава десета, раздел IV от АПК, въпреки че съгласно чл. 197, ал. 1 от АПК на оспорване по този ред подлежат само изричните откази. Изцяло се присъединявам към това становище на съда. По мое мнение, такова изключение от правилото на чл. 197, ал. 1 от АПК, уреждащ оспорването само на изричните откази, а именно да се допусне оспорване на мълчалив отказ на административния орган да допусне възобновяване на административното производство, е не само допустимо, но и необходимо, и оправдано, за да могат съответните субекти да упражнят правото си на защита, респективно да упражнят ефективно правомощията си, в случаите, в които депозиралите искането за възобновяване са държавни органи. Още повече, че разпоредбата на чл. 103, ал. 3 от АПК урежда оспорването на „отказа“ да се допусне възобновяване по реда на чл. 197 и сл. от АПК, т.е. по реда глава десета, раздел IV от АПК, без да изисква този отказ да е изричен, за да може да бъде оспорен. В подкрепа на това е и съдебната практика. В Определение № 2162 от 14.02.2013 г. на ВАС по адм. д. № 1718/2013 г., 5-членен с-в, съдът приема следното: *„Настоящият състав счита, че при непроизнасяне от административния орган по искането за допускане на възобновяване на административното производство също се формира мълчалив отказ, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. След като изричният отказ подлежи на обжалване пред съда, непроизнасянето е приравнено на мълчалив отказ, тъй като липсва дължим акт, който също подлежи на обжалване. Ако се приеме обратното, би се допуснало заинтересованите лица, поискали възобновяване на основанията по чл. 99, т. 2 – 7 да бъдат лишени от тази предоставена им от закона възможност с чл. 100, която цели отмяната на влезлия в сила административен акт, който не е бил обжалван по съдебен ред. При непроизнасяне от горестоящия административен орган по искането за*

възобновяване, без контрол върху това произнасяне, не би могла и да се развие процедурата по възобновяване. Не е такава целта на законодателя.“ В друг свой акт ВАС дори приема, че ако съдът не разгледа жалба срещу мълчалив отказ да се допусне възобновяване на административно производство, то това би представлявало отказ от правосъдие. Така в мотивите на Определение № 4165 от 20.04.2023 г. на ВАС по адм. д. № 3756/2023 г. съдът приема, че: „Фактът на произнасянето обаче в никакъв случай не би могъл да доведе до правния извод, че при липса на изричен отказ мълчанието не подлежи на съдебен контрол. Обратното би означавало при мълчание, при бездействие на сезирания както в настоящия казус орган да не може да се реагира по реда на съдебноадминистративния контрол, което е равнозначно на отказ от правосъдието. Пред вид това както изричният, така и мълчаливият отказ в хипотезата на чл. 103, ал. 3 АПК подлежи на контрол.“ Следва обаче да отбележим, че срокът за оспорване, както на изричния, така и на мълчаливия отказ да се допусне възобновяване, е един и същ – 14 дни от съобщаването на изричния отказ, съответно от изтичането на срока, в който органът е следвало да се произнесе, а това е срокът по чл. 97, ал. 1 от АПК. В този смисъл е Определение № 12622 от 10.12.2021 г. на ВАС по адм. д. № 11278/2021 г., в мотивите на което съдът приема, че: „От съществено значение е обстоятелството, че препращането към нормата на чл. 197 от АПК е само досежно реда на обжалването, който включва и срока за обжалване, а не по отношение на предмета на обжалване. Ето защо ВАС, тричленен състав счита, че видът на акта и дали се обжалва постановен изричен отказ или мълчание на административен орган по задължението да се произнесе, е изрично регламентирано в нормата на чл. 103, ал. 3 от АПК, която включва и двете хипотези, с оглед на което посоченият в чл. 197 от АПК 14-дневен срок за обжалване се отнася и за двата случая. Следователно първоинстанционният съд правилно е тълкувал и приложил нормата на чл. 103, ал. 3 във връзка с чл. 197 от АПК.“ Полезно би било, с оглед по-голяма яснота на нормативната уредба, de lege ferenda законодателят изрично да уреди с нови разпоредби на глава седма от АПК и възможността да се оспорва мълчаливия отказ на органа да допусне възобновяване на административното производство. Освен това, смятам за уместно, законодателят да предвиди този мълчалив отказ да може да се оспорва в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. По този начин ще се спази законодателната традиция относно по-дългите срокове за оспорването на мълчаливите откази, поради невъзможността им да бъдат съобщени на заинтересованите лица.

**Субекти, легитимирани да оспорват отказите
на административните органи да допуснат възобновяване
на производствата по издаване на административни актове**

Би могъл да се постави и въпросът, кои субекти могат да оспорват отказите на административните органи да допуснат възобновяване на административните производства по издаване на административни актове. По аргумент от чл. 100 и 101 във връзка с чл. 103, ал. 3 и чл. 197 от АПК, това следва да са лицата направили искането/предложението за възобновяване. По-конкретно, лицата, които могат да правят искане за възобновяване на административно производство са административният орган, или прокурорът, омбудсманът, страна в производството, или лице, спрямо което административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството. Административният орган не може да оспори отказа, защото ще се получи сливане на страните в съдебното производство в лицето на администрацията, а те са задължителни участници в това производство. Съответно въпросът е, могат ли останалите субекти, когато са поискали възобновяване на производство, да оспорят както изричния, така и мълчаливия отказ от производството да бъде възобновено. По мое мнение отговорът на въпроса кои субекти могат да оспорват отказ на административния орган да възобнови административно производство следва да е безспорно положителен за гражданите, организациите и прокурорът, когато са направили предложение за възобновяване на производството по издаване на административен акт. Още повече, че законодателят си служи с родовия термин „оспорване“ в разпоредбата на чл. 103, ал. 3 от АПК. Дали обаче на омбудсмана следва да му се признава правото на оспорване. В правната доктрина е прието становището, че следва да има изрична регламентация за решаването на спор между държавни органи от съда, за да е допустимо оспорването на акт на административен орган от друг държавен орган (Еленков и колектив, 2013, с. 1266). Това становище следва да бъде споделено. Съгласно обаче чл. 126 от АПК, съдебните производства започват по искане на заинтересовано лице или на прокурора в определените от този кодекс или друг закон случаи. Определено, ако омбудсманът е направил предложение за възобновяване на административно производство по издаване на административен акт, то за него възниква интерес да оспорва отказа да бъде възобновено производството, но дали това е достатъчно за процесуалната му легитимация да оспорва този отказ. По правило, административният процес не е средство за разрешаване на правни спорове между държавни органи. В правната теория не е налице единомислие относно възможността на държавните органи да оспорват административните актове. Някои автори приемат, анализирайки разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК, че „тази разпоредба не би следва-

ло да се тълкува ограничително в смисъл, че държавните органи могат да оспорват само подзаконовите нормативни актове, но не и другите административни актове“ (Лазаров, Къндева, Еленков, 2007, с. 234). Други автори приемат, че държавните органи не могат „в това си качество да започват съдебните производство по оспорване на индивидуални и общи административни актове, освен ако е установено в специална норма“ (Пенчев, Тодоров, Ангелов, Йорданов, 2006, с. 272). Действително съгласно чл. 147, ал. 1 от АПК и чл. 184 от АПК, право да оспорват пред съда индивидуалните и общите административни актове имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. Прокурорът, съгласно ал. 2 от тази разпоредба, подава протест срещу тези актове. Смятам, че след като законодателят не е предоставил възможност на омбудсмана да оспорва пред съда индивидуалните и общите административни актове, няма логика той да има процесуалната легитимация да оспорва пред съда отказите да бъдат възобновени производствата по издаване на ненормативни административни актове. Изключение от това правило може да се допусне само със специална разпоредба. Освен това ВАС в мотивите на Решение No5642 от 29.04.2010 г. по адм. дело No1506/2009 г. е посочил, че *„оспорването на административните актове е средство за разрешаване на правни спорове между граждани и организации от една страна и администрацията от друга, а не между държавни органи в това им качество“*. Това решение на ВАС е потвърдено с Решение 1883 от 08.02.2011 г. на ВАС – петчленен състав по адм. дело No10739/2010г., където съдът приема, че *„уредждането на взаимоотношенията между държавните органи е извън компетентността на съда, независимо от конкретния интерес към процесното производство“*.

Открит обаче остава въпросът, ако отказът е основан на най-общо казано нередовно или недопустимо искане за възобновяване, то кой е редът за неговото оспорване – този по чл. 88, ал. 3 от АПК или този по чл. 197 и сл. от АПК. Както бе посочено по-горе този въпрос следва да бъде разрешен от законодателя с допълнение на разпоредбите на глава седма от АПК.

Заклучение

В заключение може да се каже, че действително АПК разшири правната уредба на възобновяването на производствата по издаване на административни актове, тъй като в Закон за административните производства /ЗАП – отм., бр. 30 от 11.04.2006 г./ имаше само една разпоредба, посветена на това производство /чл. 32 от ЗАП/. Биха могли обаче да се поставят и други допълнителни въпроси във връзка с възобновяването на администра-

тивните производства, които могат да бъдат предмет на допълнителни научни анализи. Например с какъв акт се възобновява производството по издаване на административен акт, когато искането е основателно, подлежи ли на оспорване този акт и ако да, то от кого? Освен това, възобновявайки производството, административния орган може да измени акта и новия административен акт ще бъде една „свкупност“ от неизменената част на влезлия в сила акт и акта, с който се прави изменението в него. Ако тази „свкупност“ бъде оспорена по съдебен ред на основание чл. 104 от АПК, то съдът ще може ли да преценява законосъобразността на влязлата в сила част от административния акт (Еленков и колектив, 2013, с. 785)? Въпрос възниква и когато влезият в сила административен акт бъде отменен, но след отмяната му не е издаден нов акт дори и под формата на изричен отказ. Дали в този случай е налице мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК? От кой момент започва да тече срокът за произнасяне на административния орган след като е отменил влезлия в сила акт? Могат да се поставят и много други въпроси във връзка с прилагането на разпоредбите на глава седма от АПК, отговори на които обаче, следва да дават или правната доктрина или съдебната практика, която е противоречива. Например съдебната практика е противоречива относно въпроса дали актът, с който се възобновява административното производство, подлежи на съдебен контрол (Петров, 2023). След като законодателят е решил да посвети на производства по издаване на административни актове цяла глава от АПК /глава седма/, е следвало да разпише достатъчно ясни и подробни разпоредби. Тъй като това не е направено, смятам за уместно АПК, *de lege ferenda*, да претърпи съществени изменения и допълнения в тази си част.

Използвана литература

- Еленков, Ал., Ангелов, А., Дюлгеров, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю. (2013). Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика, София: Труд и право. (Elenkov, Al., Angelov, A., Dyulgerov, A., Disheva, A., Panov, L., Kazandzhieva, M., Yankulova, S., Nikolova, T., Kovacheva, Yu., 2013, *Administrativnoprotsesualen kodeks. Sistematischen komentar. Problemi na pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika*, Sofia: Trud i pravo).
- Лазаров, К. (2001). Административен процес, София: Феней. (Lazarov, K., 2001, *Administrativen protses*, Sofia: Feneya).

- Лазаров, К. (2012). Административно право и административен процес, II прер. и доп. Издание, София: Феней. (Lazarov, K., 2012, *Administrativno pravo i administrativen protses*, II prer. i dop. Izdanie, Sofia: Feneya).
- Лазаров, К. Тодоров, Ив. (2023). Административен процес – с измененията в АПК от 2021 г. и тълк. Р-я от 2021 г. и 2022 г., както и съществените промени в ЗАНН от 2021 г. и 2022 г. София: Сиела. (Lazarov, K. Todorov, Iv., 2022, *Administrativen protses – s izmeneniyata v APK ot 2021 g. i talk. R-ya ot 2021 g. i 2022 g., kakto i sashtestvenite promeni v ZANN ot 2021 g. i 2022g.* Sofia: Siela).
- Лазаров, К., Къндева, Е., Еленков, Ал. (2007). Коментар на административнопроцесуалния кодекс, София: ЦОА „Кръстю Цончев“. (Lazarov, K., Kandeva, E. Elenkov, Al., 2007, *Komentar na administrativnoprotsesualnia kodeks.* Sofia: TsOA „Krastyu Tsonchev“).
- Пенчев, К., Тодоров, Ив., Ангелов, Г., Йорданов, Б. (2006). Административнопроцесуален кодекс. Коментар, София: Сиела. (Penchev, K., Todorov, Iv., Angelov, G., Yordanov, B., 2006, *Administrativno-protsesualen kodeks. Komentar,* Sofia: Siela).
- Канатова-Бучкова, В. (2021). Въпроси на административния процес, София: Сиби. (Kanatova-Buchkova, V., 2021, *Vaprosi na administrativnia protses,* Sofia: Sibi).
- Къндева, Е. (2013). Административно правосъдие. Право и практика, София: Феней. (Kandeva, E., 2013, *Administrativno pravosadie. Pravo i praktika,* Sofia: Feneya).
- Славова, М., Петров, В. (2014). Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата, София: Феней. (Slavova, M., Petrov, V., 2014, *Administrativnoprotsesualniyat kodeks. Kritichen pregled na sadebnata praktika. Komentar i predlozhenia za usavarshenstvane na uredбата,* Sofia: Feneya).
- Петров, В. (2023). Сигнал относно противоречива съдебна практика по въпроса подлежи ли на пряк съдебно-административен контрол и в кои хипотези актът, с който се възобновява производство по издаване на индивидуален или общ административен акт, в Предизвикай правото. [online], (Petrov, V., 2023, *Signal относно protivorechiva sadebna praktika po vaprosa podlezhi li na pryak sadebno-administrativen kontrol i v koi hipotezi aktat, s koyto se vazobnovyava proizvodstvo po izdavane na individualen ili obsht administrativen akt. v Predizvikay pravoto*), available at: <https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/signal-sadeben-kontrol-vazobnoviavane>

CONTESTING OF THE REFUSAL TO ALLOW THE RESUMPTION OF PROCEEDINGS ON THE ISSUANCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT

Assoc. Prof. Nadezhda Hristova, PhD
Department International Law and EU Law
Law Faculty
University of National and World Economy
e-mail: n.hristova@unwe.bg

Abstract

In the present study, the issue of contesting the refusal to allow the resumption of proceedings on the issuance of an administrative act, which according to Art. 103 para. 3 of the Code of Administrative Procedure can be disputed in accordance with the procedure of Chapter Ten, Section IV of this Code. More specifically, an analysis is made of the refusal to allow the resumption of administrative proceedings as a subject of dispute and the procedure for contesting it. An answer was sought to the question whether it is possible to contest the tacit refusal to allow the resumption of proceedings on the issuance of an administrative act. The question of the entities that can contest these refusals is also discussed. An analysis of legal doctrine and jurisprudence was made on the issues raised in the research.

Keywords: refusal, resumption, proceeding, administrative act, contesting, court

JEL: K320