

**ПРАВНИ СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА СРЕЩУ НЕОСНОВАТЕЛНИ
ДЕЙСТВИЯ И БЕЗДЕЙСТВИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА В
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Д-р Даниела Михалева

Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”,

гр. Варна, Република България

e-mail: mihaleva_didi@hotmail.com

Резюме: Целта на настоящата статия е да представи съществените материалноправни и процесуалноправни аспекти на защитата срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията съгласно Административнопроцесуалния кодекс на Република България. Обществените отношения, предмет на регулация в нормативната уредба на разглежданото производство, са от изключителна важност. Производството е средство за гарантиране на принципа за законосъобразност в актовете и действията на администрацията и възможност на гражданите и юридическите лица да се защитят срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията.

Ключови думи: администрация; Административнопроцесуален кодекс; защитата срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията

Няма регион в света, чиято нация е доволна от администрацията си. Гражданите на харесват бюрокрацията и административните служители и поради това, че не обичат да бъдат контролирани, дори в името на

обществения интерес. Бюрократията е изначално мудна, защото функционира на базата на определени процедури и процеси, които трябва да гарантират надеждност и стабилност и непроменяемост на организацията. Нейните носители са безчувствени към отделния индивид, защото са убедени, че служат на общото благо. Хората се страхуват от безлична, анонимна организация, особено когато отговорността трудно се идентифицира. Традиционната администрация прави прекалено малко за да уведоми обществото какво точно прави и дори още по-малко – какво постига. Затова бюрократичната организация и бюрократите създават впечатление, че са по-скоро самоинформираща се, самозадоволяваща се, бавна йерархична машина, отколкото организация, за която са характерни стриктното спазване на закона, справедливост, коректност, професионализъм и чиито служители не се поддават на корупция и търсене на лични облаги от службата.¹

Регламентацията на защитата срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията е една от съществените новости в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) на Република България.[1] Обемът, детайлите и предметът на уредбата дават основание да се твърди, че това е ново и самостоятелно административно производство, което е част от широкото понятие за административен процес. То е начин за прекратяване на незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица.

Правата на гражданите често биват засягани от случайни или целенасочени действия или бездействия на администрацията. Обичайният начин за защита в тези ситуации е съдебното оспорване. Понякога обаче съдебните дела са прекалено бавни, скъпи и в крайна сметка неефективни.

¹ Банкова, Ив. Дисонанси и потенциали при управлението на конфликти в проектното управление. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”. 2019, с. 21–22

Докато съдът се произнесе, напр. задържаната на митницата стока се разваля или сградата, чието укрепване се търси, се срутва.

Приложното поле на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) обхваща актовете и действията на административните органи и длъжностните лица при и по повод изпълнение на административната дейност. Освен държавата и общините се имат предвид и органите и длъжностните лица на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (чл. 2а от ЗОДОВ). [2]

Обезщетяват се всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането независимо дали са причинени виновно или не. Изключение от това правило се допуска, ако увреждането е причинено поради изключителна вина на пострадалия и тогава обезщетение не се дължи. Когато пострадалият виновно е допринесъл за увреждането, обезщетението се намалява. Обезщетението за имуществени вреди се наследява, а за неимуществени вреди само, ако е било поискано приживе.

Компетентен да разгледа иска за обезщетение е съда по място на увреждането или по местожителство на увредения. За да се облекчи процедурата, за делата по този закон се внася проста държавна такса в размер определен в тарифа на Министерски съвет. Разноските по делото и по изпълнението не се внасят предварително.

Делата по този закон се разглеждат със задължително участие на прокурор. Делото се води както срещу държавата, така и срещу конкретно длъжностно лице, а може и срещу двата субекта. Ако държавата е страна, тя плаща обезщетението и разходите, а после има право на регресен иск срещу

виновното длъжностно лице. По този начин се гарантира навременната реализация на правото на обезщетеното лице.

Използването на процедурата по ЗОДОВ е предпоставка за оспорване пред Европейския съд по защита на правата на човека в Страсбург.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс се промени правната регламентация на материята, отнасяща се до възможността държавата да бъде обвързана да понесе вредите от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на нейни административни органи или длъжностни лица.

В Административнопроцесуалния кодекс се включи в общата подведомственост на административните съдилища (чл. 128, ал.1, т. 5 от АПК) разглеждането на искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица. Създаде се нова глава единадесета, озаглавена “Производства за обезщетения”, която установи на практика общата правна регламентация на производството по иски за обезщетения за вреди от незаконосъобразна дейност на административните органи и длъжностни лица. Материалноправното основание за носене на отговорност от държавните и общински органи за вреди остана чл. 1, ал.1 от ЗОДОВ, който предвижда, че държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. От своя страна, алинея втора на чл. 1 от ЗОДОВ препраща към процедурата, установена в чл. 203 и сл. от АПК относно исковите за вреди. Новите разпоредби на АПК относно правилата за водене на дело при иски за обезщетения за вреди имат процесуален, а не материален характер, ето и защо с въвеждането им се

представя пример как с процесуален закон могат да се променят стари и създават нови материалноправни разпоредби.

Две нови процедури са предвидени в глава XV на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) - за защита срещу неоснователни действия (чл. 250 - 255) и бездействия (чл. 256 - 257) на администрацията. Двете производства са бързи и сравнително резултатни. Законодателната идея е да бъде преодолян съществуващият парадокс, при който колкото по-незаконосъобразно е дадено административно действие, толкова по-трудна е защитата срещу него. До момента защитата срещу такива действия се реализираше само по исков път (чл.1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани). Поради темпото на гражданските процедури защитата беше насочена не толкова срещу самите действия, колкото срещу вредоносните им последици. Процедурно искането за спиране на неоснователните административни действия можеше да се прави само под формата на обезпечение на бъдещ иск, с твърде съмнителни изгледи за успех.[3]

Двете процедури могат да бъдат инициирани само от засегнати от административните действия или бездействия граждани или юридически лица. Техните права или законни интереси трябва да бъдат застрашени или накърнени, за да добият правото да сезират с искане административният съд по местоизвършване на действието или бездействието. Тези способности за защита се прилагат само спрямо действия и бездействия на административните органи, в това число министри, кметове и длъжностни лица на експертни позиции. Те не могат да се използват, за да се въздейства на органите на законодателната и съдебната власт.

Предмет на защита по този ред са само тези форми на дейност на администрацията, които не са административни актове. За тях защитата ще

се осъществи по реда, предвиден в АПК за оспорване на конкретния акт. Предмета на производството по чл.250 от АПК не е преценка на законосъобразността, респ. нищожността на оспорения акт, а само това дали действията на органа се основават на административен акт или на закона.

Интересен е характерът на действията, от които може да се търси защита. В теорията и практиката се поддържа становището, че съдебните процедури по чл. 250 - 257 от АПК са приложими за защита само от фактически действия на администрацията. Всъщност с едно изключение, те могат да бъдат ползвани и по отношение на правни действия, но пак с уговорката, ако не представляват самостоятелни административни актове. Пример за това е, когато органите на Националната агенция за приходите задържат стока или пък полицията състави предупредителен протокол. Това очевидно са правни действия - те се осъществяват с документ от държавен орган в границите на определената му от закона власт, но единствената възможност за защита в тези случаи е по реда на глава XV на АПК.[4]

Но ако действията са вече извършени или преустановени, този ред за защита е недопустим, независимо дали е бил постигнат целеният с тях резултат. Прекратяването им е вече осъществено, респ. съдебното пазпореждане за безусловното им прекратяване би било безпредметно. Защитата по чл.250 от АПК намира приложение само, когато незаконосъобразните действия продължават да се осъществяват, т.к. целта на производството е преустановяването им чрез разпореждане на административния съдия. Ето защо този способ на съдебна защита е неприложим в случаите, когато неоснователните действия са прекратени.

Производствата срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията се развиват сравнително бързо. Това е така, защото събирането на доказателствата и произнасянето на съда става в закрито

заседание без призоваване на страните. Заради бързото развитие на производството и получаването на защита преди съответните права да са непоправимо засегнати, законодателят е възложил на съда по-активна роля при събирането на доказателства.

Пред съда се развива правен спор с две страни - гражданин или юридическо лице, които се наричат искател, и административният орган, чиито действия или бездействия са засегнали права. Всяко едно лице може да поиска прекратяване на действия, извършвани от административен орган или длъжностно лице, които не се основават на административен акт или на закона.(чл.250 от АПК). Прекратяване на неправомерните действия на администрацията могат да поискат както физически, така и юридически лица – сдружения, фондации и фирми, които са засегнати от тях. Без значение е дали действията на административния орган, съответно длъжностното лице противоречат на вече издаден административен акт или на закона.

Искането се предявява писмено пред административния съд по местоизвършване на незаконосъобразните действия. В случая изискваната писмена форма е задължителна, за да породи искането на желаните правни последици, а именно сезиране на компетентния съд. Така подаденото искане се разглежда незабавно от съдия.

Съдът задължава административния орган или длъжностното лице, което извършва неоснователните действия, незабавно да предостави данни за основанието на извършените действия. Съдът може да провери чрез органите на полицията, както и по всички други начини, които не са забранени от закона, извършват ли се действията, от чие име и на какво основание. За извършената проверка проверяващите органи съставят протокол.

Тези разпоредби целят осигуряване на бързина на разглеждане на подаденото искане, която е придружена със засилено служебно начало в дейността на съда по установяване на фактите и обстоятелствата, изложени в искането, като това може да става и чрез органите на полицията. Критерият, от който се ръководят магистратите, за да преценят дали действието или пасивността на чиновниците трябва да бъдат прекратени, е дали противоречат на закон или административен акт. Веднага след приключване на проверката въз основа на данните, събрани от нея, и представените от страните доказателства, съдът се произнася с разпореждане. С него съдът нарежда да бъдат прекратени безусловно действията, които не се извършват в изпълнение на представен при проверката административен акт или на закона, или се отхвърля искането. Разпореждането се изпълнява незабавно от органите на полицията. То може да се обжалва пред Върховния административен съд в тридневен срок от издаването му от органа или длъжностното лице, които са извършили действията, когато искането е уважено, и от всеки, който има правен интерес, когато искането е отхвърлено. Жалбата в този случай не спира изпълнението. Минаването на един казус през двете инстанции отнема средно шест месеца. За сравнение – аналогични съдебни процедури по оспорване на административни актове продължават около две години.

Типичните случаи на защита срещу неоснователни действия на администрацията може да бъдат разделени условно на три основни групи. Задържането на вещи или стоки е първият и най-често срещан случай на успешна защита срещу незаконни действия. Типичен пример е, когато длъжностни лица от митническата администрация задържат стока, без да имат основание за това по закон. Втора група случаи, в които искането да се преустанови действие на администрацията е ефективен способ за защита,

когато тя е отнела или задържала документи на гражданите. Типичният случай тук е отнемането на свидетелството за управление на моторно превозно средство от органите на пътната полиция. На трето място, защита по този ред е възможно да се получи и за парични вземания на граждани. Например, когато Националният осигурителен институт прихваща суми от пенсия, без да има влязъл в сила акт за собственото си вземане към пенсионера. [4]

Неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, подлежи на оспорване в 14-дневен срок от подаването на искане до органа за извършването му.

В този случай активно легитимирано да търси защита е всяко лице – физическо или юридическо – сдружение, фондация, фирма, които са подали искане до административен орган за извършване на определено законоустановено действие, което органът е отказал да извърши. Бездействието на административния орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт, може да се оспори безсрочно, като се прилагат съответно разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове – чл. 145 – чл. 178 от АПК. С решението си съдът осъжда административния орган да извърши действието, като определя срок за това или отхвърля искането. (Нормативна уредба – чл.250 – чл.257 от АПК).[5]

Посочената защитата не е пречка за предявяване на иск за търсене на имуществена отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, както и установителен иск, за установяване съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение.

Двете процедури са способ за контрол върху властта чрез административните съдилища, но не по принцип, а само в случаите, в които

нейната дейност или пасивност засягат конкретни права в конкретни ситуации. Те все още не са достатъчно познати и трябва да бъдат популяризирани, за да могат гражданите и бизнесът да се възползват ефективно от възможностите за защита от администрацията, които им дава законът.

Използвана литература

1. Административнопроцесуален кодекс, в сила от 12.07.2006 г., Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.77 от 18 септември 2018 г.

2. Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (загл. Изм. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.), в сила от 01.01.1989 г., Обн. ДВ, бр. 60 от 5 август 1988г., посл. изм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.

3. Банкова, Ив. Дисонанси и потенциали при управлението на конфликти в проектното управление. УИ на ВСУ „Ч.Храбър”. 2019, с. 21–22.

4. Екемджиев, М. Contribution to the legal doctrine, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди – предметен обхват, тенденции и проблеми при тълкуването и прилагането му. 8.04.2013, [http://eurorights- bg.org/?p=684&lang=en](http://eurorights-bg.org/?p=684&lang=en).

5. Николов, Н. Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията. – София: Изд-во Феней, 2013.

6. Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес. – София: Изд-во Сиела, 2009.