

ПО ПРОБЛЕМА – ПРЕДМЕТ НА ТЪЛКУВАТЕЛНО ДЕЛО № 4 ОТ 2019 НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Стефан Радев*

Увод

На 17.12.2019 г. и на основание чл. 125 от Закона за съдебната власт [1] (ЗСВ) главният прокурор на Република България отправя искане до общо събрание на колегиите на Върховен административен съд (ВАС) за образуване на тълкувателно дело по въпроса „Недопустима или нередовна е касационна жалба, подадена персонално или чрез пълномощник, от страна (юридическо лице, държавно учреждение или орган в тези структури), при липса на тъждество с участвалите в производството пред първоинстанционен съд страни, респективно, без разглеждане или без движение следва да бъде оставена такава жалба?“. Предвид посоченото искане на 29.07.2019 г. с разпореждане председателят на ВАС образува т.д. № 4 от 2019 г.

Причината за направеното искане е противоречива съдебна практика на 5-членни състави на ВАС относно процесуалната допустимост на касационна жалба, подадена персонално или чрез пълномощник, от страна (юридическо лице, държавно учреждение или орган в тези структури), която не е участвала по делото пред първоинстанционния съд. Първата група състави приема, че такава жалба е недопустима, съответно тя се оставя без разглеждане. Втората група приема, че касационна жалба, подадена в горепосочената хипотеза е нередовна и следва да се остави без движение, като се укаже на страната да отстрани нередовностите.

В настоящото изложение ще се посочат аргументи в подкрепа на второто разбиране, както следва:

На първо място трябва да се разгледа връзката между държавния орган, в частност този от системата на изпълнителната власт и неговата администрация. Съгласно разпоредбата на чл. 34 от Закона за администрацията (ЗА) [2] „при осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация“. Като се вземе предвид нормативната уредба и в частност чл. 38, ал. 1 [3] от ЗА, чл. 40, ал. 3 [4] от ЗА, чл. 42, ал. 2 [5] от ЗА, чл. 47, ал. 2 [6] от ЗА, чл. 50, ал. 2 [7] от ЗА, чл. 57, ал. 2 [8] от ЗА, чл. 14 [9] от Закона за местното самоуправление и местната админи-

* Стефан Радев, доктор по право, асистент, катедра „Публичноправни науки“, УНСС, email: s.radev@unwe.bg

страция [10] (ЗМСМА) следва, че администрацията на държавния орган се определя за юридическо лице.

Също така в горепосочените разпоредбите се използва изразът „подпомага“ със следния смисъл – конкретната администрация подпомага съответния орган в реализацията на неговите правомощия.

Несъмнено държавният орган като носител на властнически правомощия е субект на публичното право, а администрацията като юридическо лице е субект на частното право. Определянето на администрацията като самостоятелен субект е свързано с необходимостта от придобиване и упражняване на права върху имущество, тъй като юридическото лице се създава въз основа на правото и на основата на обособеност на неговото имущество [11]. Заедно с обособяването на имуществото от особено значение за възникването на този вид правен субект е и целта (Колев, 2015, с. 406-408) за съществуването на юридическото лице, а именно да подпомага държавния орган в реализацията на неговите правомощия.

Следва да се вземе предвид и разпоредбата на чл. 2, ал. 1 [12] от Закона за държавния служител [13] (ЗДСл). Държавният служител подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. В администрацията освен държавни служители има и лица на трудово правоотношение, които предвид горепосоченото също следва да се приеме, че подпомагат орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.

От всичко казано до тук, логическият извод е, че администрацията и лицата осъществяващи дейност в нея, водейки се от нормативната уредба имат интерес да се достигне до реализация на административните правомощия.

На второ място, легалната дефиниция на понятието „административен орган“ по смисъла на §1, т.1 [14] от Административнопроцесуалния кодекс [15] (АПК) урежда две основни групи носителите на административни правомощия: 1) всеки орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт и 2) всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.

Овластяването въз основа на закон включва, както непосредствено, директно овластяване на конкретен субект, така и изрично законово уредената възможност за делегиране на компетентност, съответно и заместването в компетентност. Делегирането на компетентност е възможно винаги и само след като е изрично предвидено в закон (Зиновиева, 2018, с. 125; Лазаров, 1995, с. 83-86), а заместването в компетентност е винаги възможно, освен ако няма изрична законова уредба, която да го забранява (Зиновиева, 2018, с. 161; Лазаров, 2011, с. 101) . Делегирането и заместването са пряка реализация на принципа за „бързина и процесу-

ална икономия“, уреден в чл. 11 [16] от АПК, които се реализират чрез „възможността органите да могат да прехвърлят своята компетентност“ (Зиновиева, 2018, с. 123).

С т.1 на ТР № 4/2004г. по адм.д. № ТР-4/2002г., ОСС на ВАС се прави разделение в родовата подсъдност при оспорване на актове, издадени от титуляра на правомощията и родовата подсъдност при оспорване на актове, издадени от носители на правомощия, чрез делегиране. „Възможността за делегиране на административни правомощия се характеризира с няколко принципни ограничения: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на когото са делегирани правомощия, не може да ги предоставя другиму“ [17], съответно носителят на правомощия, чрез делегиране действа от свое име.

Прехвърлянето на правомощия може да се реализира и чрез заместване, като заместващият ще действа в условията на „упражняване на чужда компетентност“ (Къндева, 1996, с. 6-18). А това положение може по всяко време да бъде променено с фактическото връщане на титуляра.

На трето място, разпоредбата на чл. 15 от АПК посочва кои са страните в административния процес, като изрично се упоменава административният орган, който притежава административни правосубектност, свързана с нормативно признатата способност да е носител на административни правомощия (Еленков, 2013, с. 145). В продължение, в чл. 17 от АПК е уредено представителството на административните органи, като е допусната възможността за изрично упълномощаване по реда на Гражданския процесуален кодекс [18] (ГПК). Трябва да се уточни, че АПК посочва като страна административният орган, автор на административния акт, който в случая може да бъде и лице, на което е делегирано или упражнява правомощия по заместване. Предвид многообразието от възможности на носители на правомощия, които ги реализират в различни условия и хипотезата, позволяваща упълномощаване по реда на ГПК следва да се преценява във всеки отделен случай: 1) дали издателят упражнява въз основа на закона правомощия, което само по себе си е основание за законосъобразност на акта и 2) дали има надлежно издадено пълномощно по реда на ГПК, което е предпоставка за валидно процесуално представителство. Тази преценка е необходима, защото трябва да се прави разграничение между страни в административния процес, по принцип и страни в конкретен административен процес (Къндева, 2013, с. 230). Съответно трябва да се прави разграничени между страни в материалното правоотношение и страни в процеса, които обикновено съвпадат, но не е задължително (Лазаров, Тодоров, 2018, с. 77).

На четвърто място, разпоредбата на чл. 210 от АПК урежда категорията лица, имащи право на касационна жалба, а по аргумент на противното мога да се посочат и лицата, които нямат това право, тоест могат да се обособят две категории лица: 1) за които е допустимо да обжалват първоинстанционното решение и 2) за които е недопустимо да обжалват първоинстанционното решение. В първата група са страните, за които решението е неблагоприятно; лицата, неучаствали в първоинстанционното производство, спрямо които решението има сила и е неблагоприятно за тях; главният прокурор и т.н. Във втората група попадат всички останали, непосочени субекти.

По отношение на втората група, подадената касационна жалба винаги ще е недопустима и следва да бъде оставена без разглеждане.

Това положение не е приложимо, когато касационната жалба е подадена персонално или чрез пълномощник, от страна (юридическо лице, държавно учреждение или орган в тези структури), при липса на тъждество с участвалите в производството пред първоинстанционен съд страни, тоест не следва да се прилага разпоредбата на чл. 215 от АПК. Причината за това е, че в рамките на една администрация, подпомагаща орган на изпълнителната власт, може да има приложение на всеки един от институтите: делегиране, заместване и упълномощаване, заедно и поотделно, тоест към всеки един случай трябва да се подходи индивидуално.

За да не се стигне до преграждане по-нататъшното развитие на производството, съответно до нереализиране на процесуални права при наличие на правен интерес и в крайна сметка до отказ от правосъдие, което е недопустимо, следва да се провери дали жалбоподателят може да предостави допълнителни документи, които го легитимират. Така приложение ще намери разпоредбата на чл. 213б, ал. 1, а в случай, че нередовностите не бъдат отстранени следва да се приложи 213б, ал. 2, съответно да се прекрати производството по делото.

Предвид всичко посочено, в заключение следва да се посочи, че отговорът на поставения за тълкуване въпрос е следния „Касационната жалба, подадена персонално или чрез пълномощник, от страна (юридическо лице, държавно учреждение или орган в тези структури), при липса на тъждество с участвалите в производството пред първоинстанционния съд страни е нередовна, респективно трябва да бъде оставена без движение“.

Бележки:

[1] Обн. ДВ. бр.64 от 7 август 2007г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.11 от 7 февруари 2020г.

[2] Обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., посл. изм., бр. 7 от 19.01.2018 г., бр. 21 от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

[3] Чл. 38. (1) от ЗА – „Централната администрация на изпълнителната власт включва: 1. администрацията на Министерския съвет; 2. министерствата; 3. държавните агенции; 4. администрацията на държавните комисии

[4] Чл. 40, ал. 3 от ЗА – „Администрацията на Министерския съвет е самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка.“

[5] Чл. 42, ал. 2 от ЗА – „Министерството е юридическо лице на бюджетна издръжка.“

[6] Чл. 47, ал. 2 от ЗА – „Държавната агенция е юридическо лице на бюджетна издръжка.“

[7] Чл. 50, ал. 2 от ЗА – „Държавната комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка.“

[8] Чл. 57, ал. 2 от ЗА – „Областната администрация е юридическо лице на бюджетна издръжка.“

[9] Чл. 14 от ЗМСМА – „Общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет.“

[10] Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., изм., бр. 79 от 8.10.2019 г., в сила от 8.10.2019 г.

[11] По-подробно за основните белези на юридическите лица виж Ташев, Р. (2010), с. 382-385, Радев, Д. (1997), с. 164-166

[12] Чл. 2, ал. 1 от ЗДСл – „Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.“

[13] Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., доп., бр. 13 от 14.02.2020 г., в сила от 14.02.2020 г., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г.

[14] §1, т.1 от АПК – „„Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги.“

[15] Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 94 от 29.11.2019г.

[16] Чл. 11 от АПК „Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.“

[17] По-подробно виж ТР № 4/2004г. по адм.д. № ТР-4/2002г., ОСС на ВАС.;

[18] Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., изм. и доп., бр. 100 от 20.12.2019г.

Референци:

Еленков, А. и колектив (2013). Административно-процесуален кодекс, систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика, ИК „Труд и право“, София.

(Elenkov, A. i kolektiv, 2013. Administrativno-protseualen kodeks, sistematichen komentar, problemi na pravoprilaganeto, analiz na sadebnata praktika, IK „Trud i parvo“, Sofia);

Зиновиева, Д. (2018). Компетентност на административните органи, Сиела, София.

(Zinovieva, D., 2018, Kompetentnost na administrativnite organi, Siela, Sofia)

Колев, Т. (2015). Теория на правото, Сиела, София.

(Kolev, T., 2015. Teoria na pravoto, Siela, Sofia)

Къндева, Е. (1996). Делегиране на административни правомощия, сп. Правна мисъл, бр.3, с. 6-18.

(Kundeva, E., 1996. Delegirane na administrativni pravomoshtia, sp. Pravna misal, br. 3, s. 6-18)

Къндева, Е. (2013). Административно правосъдие, право и практика, Фенея, София.

(Kundeva, E., 2013. Administrativno pravosadie, parvo i praktika, Feneya, Sofia)

Лазаров, К. (1995). Делегиране и заместване, сп. Правна мисъл, бр. 2, с. 83-86.

(Lazarov, K., 1995. Delegirane i zamestvane, sp. Pravna misyl, br. 2, s. 83-86)

Лазаров, К. (2011). Административно право, Фенея, София.

(Lazarov, K., 2011. Administrativno parvo, Feneya, Sofia)

Лазаров, К., Тодоров, И. (2018). Административен процес, Сиела, София.

(Lazarov, K., Todorov, I., 2018. Administrativen protses, Siela, Sofia)

Радев, Д. (1997). Обща теория на правото, ЛИК, София.

(Radev, D., 1997. Obshta teoria na pravoto, LIK, Sofia)

Ташев, Р. (2010). Обща теория на правото, Сиби, София.

(Tashev, R., 2010. Oshta teoria na pravoto, Sibi, Sofia)

ПО ПРОБЛЕМА – ПРЕДМЕТ НА ТЪЛКУВАТЕЛНО ДЕЛО № 4 ОТ 2019 НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Резюме

В статията е разгледано тълкувателно дело № 4/2019 на Върховния административен съд (ВАС). Целта на работата е да се даде отговор на поставения по тълкувателното дело въпрос, като за постигането ѝ се поставят следните задачи: анализ на релевантната нормативна уредба и тълкувателна практика. Приложени са методите на анализ, сравнение и синтез и като резултат е подкрепена едно от двете позиции на върховните административни съдии.

Ключови думи: недопустима, нередовна, касационна жалба

JEL: K49

ON THE PROBLEM – SUBJECT OF INTERPRETATIVE CASE № 4 OF 2019 OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Stefan Radev*

Abstract

The article discusses interpretative Case № 4/2019 of the Supreme Administrative Court (SAC). The purpose of the work is to answer the question posed in the interpretative case, with the following tasks to achieve it: analysis of the relevant legislation and interpretive practice. The methods of analysis, comparison and synthesis are applied and as a result one of the two positions of the supreme administrative judges is supported.

Key words: Inadmissible, irregular, cassation appeal

JEL: K49

* Stefan Radev, PhD of Law, Assist. Prof., Department of Public Legal Studies, UNWE, email: s.radev@unwe.bg