



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Изложение на проучване - анализ

на експерт Георги Георгиев

**по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху
актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено
право на справедлив процес“.**

Дейност 1 „Изготвяне на проучване анализ на ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство“.

Изложението ми е във връзка с нормативната уредба в АПК на административния процес пред административния орган и пред съда и постановяване на административен акт и съдебно решение, тяхното съдържание като изпълнителни основания и последиците които предизвикват и съдържанието на действията на административния орган при изпълнение на съдебните решения. Съдебното производство по оспорване на административни актове, включително и тези, издадени от органите на местната администрация приключват стандартно със съдебно решение с което се отхвърля жалбата или се отменя административния акт. Съдебното решение има съдържанието по чл. 172а, ал. 1 от АПК, в което съдържание не са включени мотивите, тъй като те съгласно ал. 2 се излагат към решението. В мотивите се посочват становищата на страните, фактите по делото и правните изводи на съда. Тази уредба следва уредбата на съдебните актове в гражданското производство и в различното в много аспекти



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административното производство според мен се пораждат и произтичат различни правно теоретични и правно технически проблеми, които се отразяват много силно в процеса на изпълнение на съдебните решения. Когато съдът отмени административен акт и не връща делото като преписка на органа за ново произнасяне е ясно, че органа следва да възстанови предишното положение на отношенията между страните до издаване на акта и това се извършва с действия и бездействия които са лесно установими и могат лесно да се контролират. Когато съдържанието на решението е, че се отменя административния акт и делото се връща като преписка на органа за разрешаване на въпроса по същество, съгласно мотивите по тълкуването и прилагането на закона възникват въпроси, които се отразяват на изпълнението на решението. Честото възражението на органа е, че решението на съда е неясно, като според мен се критикуват мотивите, че се изменила фактическата обстановка, установена до издаване на административния акт или решението на съда, което затруднява или пречатства изпълнението му. Изпълнението на решението в този случай се свежда до въпроса как да се изпълни решение на съда с което се отменя административен акт като незаконосъобразен и се връща делото на органа за издаване на нов акт. Решението на съда може да съдържа в диспозитива срок за изпълнение, но може и да не съдържа такъв, поради което следва да действат сроковете за издаване на административен акт. Следва въпросът, ако административният орган фактически бездейства след постановяване на решението на съда, което се установява като най честото поведение, как следва да бъде оценено това поведение. Дали това фактическо бездействие може да бъде определено като правно значимо в хипотезата на мълчалив отказ за издаване на административен акт, защитата срещу който е оспорване



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на общо основание. Не може да се отрече, че административния орган следва да издаде административен акт според правилата за издаването му без ограничения на правомощията, което включва и поведение да мълчи. Ако се приеме, че това е допустимо поведение следва въпросът колко пъти може да се повтаря отмяната на такъв отказ и поведение на органа в хипотеза на мълчалив отказ, която ситуация не е в интерес на изпълнение на съдебното решение а всъщност е проявна форма за неизпълнението му. Тук следват и въпросите, дали този мълчалив отказ не следва да се определя законосъобразен, тъй като има промяна във фактите от значение за издаване на акта, които правят незаконосъобразно издаването му тъй като се отрича заявеното право или е налице процесуална пречка. Такива са случаите, когато се изземва имот по чл. 34 ЗСПЗЗ от ползвател когато този ползвател се е сменил по време на административния процес и претенцията срещу първоначалния ползвател няма да защити интересите на заявителя срещу последвалите ползватели. Такъв казус поставя въпросът може ли заявлението да е общо и неадресирано, а по отношение на всеки определяем ползвател в момента на издаване на акта. Такъв е случаят и с правото на строеж, когато заявителят в хода на процеса не е собственик на имота, което освобождава органа, да издаде благоприятен за него акт, въпреки че съдът е отменил отказ на някое от основанията по чл.146 АПК и в мотивите има изводи че има право на строеж което органът следва да признае. Излиза, че не всяко бездействие на административния орган след постановяване на съдебното решение може да бъде квалифицирано като неизпълнението му. Когато страната, която има интерес решението да бъде изпълнено, пропусне срока да обжалва мълчаливия отказ на органа да издаде благоприятен за нея административен акт, какъвто смята че следва да бъде издаден, не се ли



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

създава възможност по реда на чл. 304-306 АПК да бъде санкциониран органа за неизпълнение на съдебно решение, което може би законосъобразно е отказал да изпълни с мълчалив отказ, който пък страната не е обжалвала. Това правно положение считам, че следва да бъде изследвано всеки път в хипотезата на чл. 304-306 АПК за да се установи има ли неизпълнение или е издаден мълчалив отказ, с което е изпълнено съдебно решение да бъде издаден административен акт. Това е само теоретично мое предложение, което считам да бъде взето предвид, когато се изследват причините за неизпълнение на съдебно решение в светлината на ефективен съдебен контрол. От друга страна, когато административният орган пристъпва към издаване на административен акт в изпълнение на съдебно решение и установи изменение във фактическата обстановка се поставя въпросът следва ли да се съобрази с тази обстановка след издаване на първоначалния, отменен от съда акт, или следва да съобрази и новонастъпилите обстоятелства, които не са били установени в съдебното производство от съда. Тези въпроси са свързани с понятието „сила на съдебното решение“, „обвързваща сила на мотивите на съдебното решение“ и „сила на присъдено нещо“, разработени в правната теория. В АПК се посочва, че решението има сила чл. 177, чл. 183 и чл. 193 в зависимост от резултата дали АА е отменен или жалбата е отхвърлена. Съдържанието на това понятие според мен е различно от силата на присъдено нещо в гражданското право. Най общо СПН се изразява в забраната да бъде пререшаван вече решен правен спор. В административния процес обаче с оглед различията с гражданския процес това понятие според мен е неприложимо или има ограничено приложение в идеални случаи, когато има идентичност на фактите до постановяване на съдебното решение, и след



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

него когато се издава новият административен акт. Тогава административният орган е длъжен да се съобрази с фактическите и правни констатации на съда по отношение на приложението на закона, приложимия закон, фактите от които следват заявените права, и нарушенията при издаване на административни акт. За органа няма възможност да приеме нови свои констатации различни от тези на съда, с оглед на обвързващата сила на мотивите между страните. В съдебното производство обаче съдът има ограничена роля в служебното начало за установяване на фактите, чл. 171 АПК и може да се случи така, че въпреки указанията му към страните същите да бездействат и да не се установи истината в пълен обем, но тя може да бъде установена от органа след отмяна на акта му, в което производство той има законовото задължение да установи всички факти от значение за разрешаване на въпроса пред него чл. 9 АПК и чл. 35 АПК. В такъв случай констатациите на съда при отмяна на акта според мен не следва да се вземат предвид на всяка цена, а органът има изначалното правомощие да установи всички факти от значение за случая за да издаде законосъобразен акт. При това положение тезата за сила на присъдено нещо в хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК не може да издържи според мен. Тук следва да се отбележи, че мотивите не са част от решението и съобразяването на органа при изпълнението му е само с оглед диспозитива. Тази уредба в АПК според мен не съответства на административното производство и пример за това е конкурсна процедура в която има различни етапи и когато се отмени административен акт и се върне процедурата се посочва от кой момент, а ако съдът не посочи в диспозитива момента то органа може да издаде административен акт със същото съдържание и да допусне същото нарушение без да е налице хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК, тъй като няма



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

противоречие с диспозитива на решението. Тази теза е крайна, но ми служи да посоча, че има значение поради какви фактически и правни изводи се отменя един административен акт, както и основанието за неговата отмяна по чл. 146 АПК за да не се повтаря при новото издаване на акта. Не коментирам тезата, че административният орган е задължен да издава по закон валидни и законосъобразни административни актове. Изложението по горе ми дава основание да поддържам, че в административния процес имат значение мотивите на съдебното решение и те следва да са част от него или да имат същата сила и когато административният орган не е наясно по какви съображения е отменен актът му с оглед мотивите на съда, да може да иска тяхното тълкуване или поправка. В противен случай считам, че разпоредбата на чл. 177 ал. 2 АПК и чл. 304-306 АПК не осигуряват ефективен съдебен контрол и не са достатъчна правна гаранция за точно изпълнение на съдебното решение. При липсата на разработена административно правна теория по всички въпроси следва да отчетем, че при изпълнението на съдебните решение от административните органи, включително на местната администрация ще има пропуски в поведението, което се дължи не само на нежеланието за изпълнение на съдебните решения но и на обективни трудности от законодателен характер и на теоретико практически проблеми, все още неразрешени в съдебната практика.

Смятам, че поставените въпроси на кръглите маси отразяват тези действителни трудности по изпълнение на съдебните решения не само от административните органи, но и на гражданите, които смятат че след съдебното решение административния орган следва да издаде административен акт благоприятен за тях. Но според мен гражданите след отмяна на административен акт, следва да следят сроковете за изпълнение на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

решението и да предприемат и те мерки и да съдействат за изпълнението. Те не следва да считат, че санкциите по чл. 304-306 АПК са единствения ефективен способ включително и за поправяне и на техните пропуски, тъй като според мен има много въпроси, които не са с еднозначни отговори и тепърва може би следва да бъдат разрешени в законодателен аспект и практиката на съда и административно правната теория.

Изготвил:

Георги Георгиев, съдия във ВАС