

ЛИПСАТА НА СУСПЕНЗИВЕН ЕФЕКТ НА ЖАЛБАТА И ПРОТЕСТА СРЕЩУ АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ

Боян Георгиев¹

Чл. 180. (1) АПК „Оспорването не спира изпълнението на общия административен акт.

(2) Съдът може да спре изпълнението на основанията и по реда на чл. 166, ал. 2 и 3.”

Чл. 190. (1) АПК „Оспорването не спира действието на подзаконовия нормативен акт, освен ако съдът постанови друго.”

Суспензивният ефект предизвиква възпрепятстване на влизането в сила на оспорения акт и изпълнението на правните му последици до приключване на съдебния спор.

Проф. Хрусанов определя суспензивния ефект като „сериозна гаранция за оспорващия, че докато трае оспорването и съдът не се произнесе относно законосъобразността на акта, той не може да се изпълнява”². Целта е по този начин да се осигурят гражданите и техните организации срещу изпълнението на незаконосъобразни административни актове и да се постигне опазване на техните права и законни интереси. Но не само адресатите на акта имат интерес да не се изпълни незаконосъобразен административен акт. Държавата също има интерес такъв акт да не регулира обществените отношения, защото той няма да изпълни обществените задачи, заради които администрацията е упражнила императивната си власт. Именно заради това законодателят е създал суспензивния ефект на жалбата и протеста.

Но оспорването не спира изпълнението на общия административен акт. Тези актове се отнасят до голям, трудно определяем брой адресати и по принцип създават права или задължения от по-значим обществен и индивидуален интерес. Само съдът може да спре изпълнението на общ административен акт и то на основания, предвидени в кодекса.

¹ Доктор по право, Главен асистент по Административно право и процес в ЦЮН на БСУ.

² Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., 2011, с. 202.

Определящо за преценката на съда кога са налице основания за спиране на изпълнението на оспорения акт е дали заявеният интерес на оспорващия от спиране изпълнението на акта е противопоставим по интензитет на обществения интерес, съответно на правата и законните интереси на адресатите на акта, за които се презумира, че са защитени с допуснатото по силата на закона предварително изпълнение.

Това ще бъде обезпечителна мярка, целяща защитата на държавни и обществени интереси. В този смисъл е и практиката на ВАС (Определение № 87 от 02.02.1998 г. на трето отд.³), според която искането за спиране на общ административен акт е било уважено с мотиви, че изпълнението на този акт, преди да бъде окончателно решен спорът за неговата законосъобразност, не би било в обществен интерес.

Оспорването не спира действието и на подзаконовия нормативен акт. Съдът може да постанови спиране действието на акта или на части от него, ако намери за необходимо, за да се защитят обществените интереси. В тези случаи съдът се произнася с определение, което се обнародва по начина, по който е бил обнародван актът. Докато временното преустановяване приложението на индивидуален административен акт засяга единствено посочените в него адресати, то спиране действието на нормативен административен акт се равнява на временно суспендиране приложението на правна норма, чиито адресати не се ограничават до страните по конкретното дело. Преустановяването на действието на нормативния административен акт с факта на постъпване на жалбата в съда би довело до засягане правата и интересите на неопределен брой лица, за които актът е благоприятен. Законодателят е преценил, че е в обществен интерес да се обезпечи правната сигурност при оспорването на подзаконовите административни актове. Тоест важен е въпросът доколко това неблагоприятно въздействие би рефлектирало в правната сфера и на другите адресати, до които се разпростира действието на акта, независимо че не са страни в процеса.

Изключение от принципа на чл. 190, ал. 1 АПК е въведено с правилото на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА. Той дава право на областния управител да оспори незаконосъобразните актове на общинския съвет пред съд.

³ Цит. у Къндева Е. Административно правосъдие, С., 2013, с. 222.

В тази хипотеза оспорването спира действието и на подзаконовите нормативни актове, освен ако съдът постанови друго. Необяснимо е защо законодателят, на местно ниво дава предимство на държавния интерес, представляван от областния управител, пред обществените интереси на местната общност.

Проф. Къндева определя липсата на суспензивен ефект при оспорване на общи и нормативни административни актове като изключение спрямо общото правило, заложено в оспорването на индивидуалните административни актове (чл. 166, ал. 1 АПК) – жалбата и протестът автоматично спират изпълнението на административния акт, като обезпечителна мярка на оспорването⁴.

Но дали не следва да се погледне на суспензивния ефект на жалбата и протеста срещу индивидуален административен акт като изключение от правилото, че в обществен интерес е административната дейност да не се възпрепятства посредством подаване на бланкетни жалби, някои от които с единствена цел да се спре изпълнението на оспорения акт? Ако оспорването на административните актове се разглежда като обективно правосъдие, насочено основно към осъществяването на правораздавателен контрол над изпълнителната власт, то защитата на конкретни субективни права на отделни граждани и организации остава като вторичен акцесорен резултат. И тази обезпечителна мярка следва да се допуска, когато защитата на частния интерес може да бъде противопоставена на обществения интерес и да го преодолее. При такава теоретична постановка жалбата и протестът срещу индивидуален административен акт също не би следвало да предизвикват суспензивен ефект. На отделното заинтересовано лице, чиито субективни права и интереси се засягат с акта, ще се предостави възможността да поиска спиране на изпълнението му. Тази възможност вече ще играе ролята на същинската обезпечителна мярка, позната в гражданския процес.

И настоящото законодателство дава възможност на оспорващия да иска спиране на допуснатото предварително изпълнение, когато то би могло да му причини значителна или трудно поправима вреда (чл. 166, ал. 2 АПК).

⁴ Вж. Къндева Е. Административно правосъдие, С., 2013, с. 339.

В съдебното производство по чл. 166, ал. 2 оспорващият е този, който трябва да докаже настъпването на факти и обстоятелства, поради които предварителното изпълнение въздейства негативно върху субективните му права и интереси, като това въздействие е значително и трудно поправимо.

Съдът само проверява дали поради настъпването на тези факти и обстоятелства предварителното изпълнение не се е оказало прекомерно, дали не е преминало рамките на основни, гарантирани и защитими от правната система, права и интереси на оспорващия.

Също така нормата на чл. 167 АПК дава възможност по искане на страна в делото съдът да допусне предварително изпълнение, когато това се налага, за да се защити особено важен неин интерес. В тези случаи заинтересованата страна ще внесе определена гаранция, с която ще обезпечи бъдещи вреди от отмяната на предварително изпълнения акт. Мярката, която съдът може да постанови, по своята същност е обезпечителна – тази мярка обезпечава интереса на административния орган и на заинтересованата страна, за която актът е благоприятен. Паричната гаранция, която съдът определя, има характер на обезпечение за вредите, които предварителното изпълнение би могло да нанесе на оспорващия административния акт. Заинтересованата страна не може да релевира основания, свързани с обществения и държавния интерес, тъй като не е компетентна да прецени влиянието на липсата на предварително изпълнение върху тях. *„Допускането на предварително изпълнение е временна мярка, имаща действие само по времето на висящ съдебен процес”* – Определение № 10229 от 08.07.2011 г. на ВАС, 5-чл. с-в⁵.

Приликите с целта на обезпечението по един висящ граждански процес са налице - и в двата случая се цели предотвратяване на възможността от промени по отношение на материални права, които биха осутили правните последици на съдебната защита. Но за разлика от обезпечението в гражданския процес, където освен изискването за процесуално допустим иск обезпечението се допуска и при вероятно основателен иск, в административното правосъдие вероятната основателност на жалбата е игнорирана от законодателя като фактор, имащ значение за спиране или допускане на предварителното изпълнение.

⁵ Еленков А. и колект. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, С., 2013, с. 1125.

Това е логично разрешение за съдебно производство, при което основната цел е не правомерното и справедливо преразпределение на субективни права и интереси, а контролът и отстраняването на незаконосъобразността в административната дейност.

Засягането на правата е правен ефект на акта, негова цел, но правата сами по себе си не са предмет на съдебното административно производство.

Обезпечението на жалбата или протеста ще представлява временна защита срещу оспорения административен акт до окончателното разрешаване на правния спор. Временната защита гарантира, че нещата ще бъдат запазени във вида, който са имали преди издаването на оспорвания акт, без да се налага използване на последващи възстановителни мерки при отмяна на акта по реда на чл. 301 АПК. Но обезпечението не следва да се базира на суспензивен ефект на жалбата и протеста.

Това право да се иска спиране на изпълнението на индивидуални и общи административни актове и действието на нормативни административни актове, по своя характер, безспорно цели да обезпечи правата на оспорвания в рамките на съдебното производство. Защитата срещу незаконосъобразен административен акт, по отношение на оспорвания, осуетява настъпването на породените от него неблагоприятни последици. За това твърде често в практиката на ВАС то се нарича обезпечителна мярка – Определение № 7453 от 28.05.2012 г. на 7-членен с-в; Определение № 10774 от 26.07.2012 г. на III отд.; Определение № 12054 от 02.10. 2012 г. на 7-членен с-в; Определение № 13487 от 29.10.2012 г. на VII отд.⁶.

Съдебната практика безспорно приема, че определенията по чл. 60, ал. 5 и 6, по чл. 166, ал. 3 и по чл. 167, ал. 3 АПК имат обезпечителна функция, като се постановяват в едно бързо охранително производство.

До 1991 г. жалбата и протестът не спираха изпълнението и на индивидуални административни актове. Още Законът за административното правосъдие⁷ е постановявал, че жалбата не спира изпълнението на оспорения акт, освен ако законът не разпорежда друго или съдът не постанови спирането му – чл. 21. Подобна разпоредба (чл. 46) е съдържала и Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г.

⁶ Еленков А. и колект. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, С. 2013, с. 1111.

⁷ ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г.

Същото е положението и в двата Закона за административното производство (от 1970 г. и от 1979 г.) – изпълнението на акта е могло да се спре единствено с разпореждане на съда до постановяване на решението.

Идеята е била, че административният акт е волеизявление на държавна власт - на основата и в рамките на закона, поради което за него съществува презумпция за законност - до доказване на противното се счита за законосъобразен.

Интересна е формулировката, която предлага Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г. - Чл. 46. „ *Подаването на жалбата не спира изпълнението на обжалвания акт, освен ако законът разпорежда другояче или ако съдът, като признае, че незабавното изпълнение не се налага от обществен интерес или би причинило непоправима вреда на тъжителя, постанови във разпоредителното заседание за спирането му.*”

Суспензивният ефект на жалбата и протеста срещу административен акт се въвежда с изменението на ЗАП с ДВ, бр. 25 от 29.03.1991 г., като разпоредбата е относно индивидуалните административни актове, защото само те подлежаха на оспорване в този период.

Но липсата на суспензивен ефект на жалбата и протеста срещу административен акт не е задължително да се приема като презумпция, че административният акт се предполага за редовен по същество и по форма, поради което до установяване на противното той може и трябва да произведе правните последици, за които е бил издаден. Важните обществени интереси могат да бъдат изведени и от самото съдържание на акта и посочените в него правни норми, послужили като правно основание за издаването му. Стремешът е да се открие балансът между защитата на обществен интерес и личните интереси, без първият да се ползва с привилегия дори когато за неговото удовлетворяване се засяга вторият. Диалектиката между обществен и личен интерес в процеса на административна дейност изглежда нарушена чрез прилагането на суспензивния ефект, което се потвърждава и с множеството специални норми в отделните административни закони. Те все по-често предвиждат предварителното изпълнение на актовете, които се издават по реда на техните производства, като правило, а не като изключение, така както е заложено в чл. 60 АПК.

Така е уреден въпросът в КСО – чл. 117а относно разпорежданията за възстановяване на неоснователно получени суми; чл. 97, ал. 4 ЗДСл – относно заповеди за налагане на дисциплинарно наказание; чл. 153 ДОПК - относно обжалването на ревизионните актове; чл. 217 ЗУТ – относно някои категории актове в строителството; чл. 233, чл. 249 и чл. 250 ЗМВР и много други - Закона за енергетиката (чл. 13, ал. 7), Закона за българските документи за самоличност (чл. 79, ал. 3), Закона на защита на конкуренцията (чл. 66, ал. 1).

Най-често това явление се наблюдава при актовете за упражняване на административна принуда (заповеди на кметове и областни управители по ЗОС и ЗДС за изземване на държавни и общински имоти; актове за отнемане на разрешения и лицензи; актове за изземване на вещи със специален статут и др.). Практиката показва, че винаги, когато се определя компетентност за налагане на принудителна административна мярка, законодателят изключва действието на суспензивния ефект. По същия начин постъпва и когато отнема правото на ползване на държавно или общинско имущество, и когато отнема правото за извършване на правно регламентирана дейност. Като се има предвид, че това е основната компетентност на административните органи, е видно, че изключването на чл. 166, ал. 1 АПК се е превърнало в правило, а основното правило – в изключение⁸.

Уместно А. Еленков отбелязва, че „след първоначалния „ентузиазъм”, изразен в чл. 37, ал. 3 ЗАП, редица закони постановиха, че жалбата срещу регламентирания с тях административен акт не спира неговото изпълнение, т.е. в тези закони бе възстановена т.нар. „пряка акция” на администрацията – първо се изпълнява административният акт, а след това се обжалва⁹.

Тоест установеното до 1991 г. правило, че жалбата или протестът не спират изпълнението, освен ако съдът разпореди друго, продължава фактически да бъде със значително приложение.

⁸ Еленков А. и колект. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, С., 2013, с. 1121.

⁹ Лазаров К., Е. Къндева, А. Еленков, Коментар на Административнопроцесуалния кодекс, С., 2007, с. 56.

Разбира се, най-добрият вариант би бил съвпадането на интереса на оспорващия от спиране изпълнението с оглед предотвратяването на значителни и трудно поправими вреди и обществения интерес да не се възпрепятства административната дейност чрез забавянето ѝ посредством бланкетни административни дела.

