

Резюмета на трудовете

на гл. ас. д-р Боян Тодоров Георгиев,

представени за участие в конкурс за заемане на академична длъжност „доцент по Административно право и Административен процес – 05.05.07“ в професионално направление право – 3.6,

в Бургаски Свободен Университет,

обявен в ДВ № 98/15 декември 2015 г.

I. Монографичен труд:

Административно правосъдие и обществен интерес. Съдебното оспорване на административни актове проява на обективно правосъдие, Бургас, 2015 г., издателство БСУ

1. Обща характеристика

Трудът съдържа 208 с. Разработката е първият оригинален монографичен труд, посветен на посочената тема, отнасяща се до основни институти на административното правосъдие - институти с изключително широко приложно поле. Представено е едно задълбочено изследване, което показва нова и оригинална гледна точка по отношение на теорията на административното правосъдие и най-важната му характеристика – защита на особен тип интереси. Целта е да се формулира и анализира съдебният административен процес като форма за защита на обществения интерес и от тази гледна точка да се направи сравнение с гражданския и наказателния процес. Особеност е това, че става дума за контрол не толкова на конкретен административен акт, а на функционирането на изпълнителната власт.

В монографията са анализирани теоретични въпроси с важно практическо значение: 1. Извеждане и очертаване на обществения интерес като определящ предмет на административното правосъдие; 2. Анализ на основни институти на административното правосъдие, които го разграничават напълно от гражданския процес; 3. Мястото

на административното правосъдие, като трети самостоятелен съдебен процес в правната ни система; 4. Изясняване на понятието „обща клауза за обжалване на административните актове“; 5. Дискутиране на спорния въпрос за правния интерес от обжалване на нормативни административни актове; 6. Представяне на нови за правната ни литература изследвания относно: служебната проверка на изискванията за законосъобразност на административните актове, безсрочното оспорване на нормативните административни актове, контролно-отменителен характер на чл. 193, ал. 1 от АПК, защитата на обществен и личния интерес чрез касационното производство; 7. Административноправният спор като спор само относно законосъобразност; 8. Особеният характер на административния орган като ответник по административни дела; 9. Суспензивният ефект на жалбата и протеста срещу административен акт, като типична обезпечителна мярка; 10. Изводи относно действието на съдебното решение в административното правосъдие; 11. Анализ на специфичното засилено присъствие на прокурора в административното правосъдие; 12. Разглежда се за първи път обективната страна на производствата за обезщетения;

Изложението включва Встъпление и четиринадесет самостоятелни глави:

1. Оща клауза за обжалване на административните актове
2. За правния интерес от оспорване на нормативни административни актове
3. Служебна проверка на изискванията за законосъобразност
4. Безсрочно оспорване на нормативните административни актове
5. Спецификата на административноправния спор - спор само относно законосъобразност
6. Особеният характер на административния орган като ответник по административни дела
7. Липсата на суспензивен ефект на жалбата и протеста срещу административен акт
8. Аргументи в подкрепа на нормата на чл. 24 от отменения Закон за ВАС
9. Контролно-отменителен характер на чл. 193, ал. 1 от АПК
10. Относно действието на съдебното решение в административното правосъдие
11. Засиленото присъствие на прокурора в административното правосъдие
12. Обществен и личен интерес в касационното производство
13. Обективната страна на производствата за обезщетения
14. „За” или „против” намаляване броя на административните съдилища

1.2. Встъплението разглежда теориите за обективното правосъдие в административното правораздаване. Според тези теории, съдебният процес за отмяна на административни актове представлява процес, в който се раздава обективно правосъдие или правосъдие в защита на държавния и обществения интерес, защото жалбата на заинтересования се отправя не срещу администрацията и изобщо срещу някакво лице, а срещу един акт – обжалвания административен акт, т.е. на разискване се поставя въпросът за законността на обжалвания акт. Това е един въпрос за обективно, а не субективно право. Въпрос за съобразността на административния акт с обективния правен ред. Страните като такива ще се проявят в подготовката на процеса и в съдебното състезание, но не и в диспозитива на решението. Този диспозитив или обявява унищожаването на акта, когато намери жалбата за основателна и доказана, или я отхвърля, като оставя в сила обжалвания акт. Той никога не съдържа осъждане на администрацията или на отделни нейни органи, а визира само законосъобразността на един акт. Резултатът от обжалването се свежда не в удовлетворяването на нарушени субективни права, а във възстановяването на обективната законност.

Тази именно идея ще даде възможност административното правосъдие да излезе от сянката на гражданския процес. Практикуващите магистрати ще трябва вече да фокусират вниманието си не към конкретния материално правен спор за накърнено субективно право, а към обективното съответствие на административния акт с правния мир. Не е налице иск срещу лице-страна, а жалба против един акт.

Убедителни аргументи за обективния характер на съдебните производства за оспорване на административни актове се откриват в множество от правните институти, които определят структура на административното ни правосъдие. Основните от тях са представени в четиринадесетте глави на изложението.

2.2. Глава първа разглежда общата клауза за оспорване на административните актове има нейната важна роля в редица направления, касаещи правната ни система:

1. Общата клауза като основа за създаване на специализирано административно правосъдие, осъществявано от отделна система от административни съдилища (раздели V и IX от глава четвърта на ЗСВ). 2. Общата клауза обезпечават частните права и интереси, както и обществения интерес, когато те влизат в противоречие с актове, действия и бездействия на администрация. Именно тя характеризира административното правосъдие като обективно правосъдие (правосъдие в защита на обществения

интерес). 3. Общата клауза предоставя правото на всеобхватен и постоянен надзор за законност, осъществяван от административни съдилища върху изпълнителната власт. Това е контролно-отменителното правосъдие, основа на което са производствата за отмяна. 4. Общата клауза съдейства за изричното установяване на ръководните начала и пределната власт на административните органи при осъществяване на правоприлагаща дейност. Без да съзнава, а понякога и въпреки нея, административното правосъдие оказва благотворно влияние върху администрацията и върху развитието на правовата държава у нас. 5. Разширителното тълкуване на общата клауза за обжалване определя предмета на административното правосъдие – това са всички дела, които се завеждат в резултат на административна дейност и в които административните власти са засегнати. Това е т. нар. компетентност по естеството на правния спор, която произтича от прякото прилагане на принципа за разделение на властите. 6. Въвеждането на обща клауза за оспорване на всички административни актове е израз на благоприятното отношение на законодателя към ролята на съдебния контрол върху администрацията.

2.3. Във Втора глава се разглежда общоприетото в нашата правна система разбиране, че правният интерес е необходима процесуална предпоставка за допустимостта на всяка форма на съдебна защита. Той е насочен към задоволяване чрез съдебното обжалване на материалноправни интереси. Процесуалната правоспособност е признатата от закона абстрактна възможност едно лице да бъде субект на процесуални правоотношения като страна. Тя служи на материалноправната правоспособност като средство за защита на материалните субективни права.

Но изискването за пряк и личен процесуален интерес може да важи в пълна степен при оспорването на индивидуалните административни актове. То произтича от правното действие за адресатите на индивидуалните административни актове – създаване на точно определени права или задължения, правни отношения за конкретен правен субект. При общите административни актове доказването на качеството на адресат на акта е равнозначно на доказване на правен интерес за обжалването му. При нормативните административни актове правен интерес от обжалването им ще притежава всеки правен субект, който би могъл да се окаже в хипотезата на правна норма на такъв акт.

От теоретична гледна точка на всеки гражданин би трябвало да се признае интерес да иска отмяна на всеки незаконосъобразен нормативен акт на администрати-

вен орган, тъй като както в обществен, така и в личен интерес е правомерното упражняване на държавната власт. Административният процес по жалба за отмяна не се развива между страни, няма спор за права между страни, както е в гражданския процес. Тук се разрешава оспорваната законност на обжалвания нормативен административен акт в името на правовия ред и законността, в интерес на законосъобразността в действията на административната власт. Всяко лице, попадащо под юрисдикцията на административния орган, автор на неправомерния подзаконов нормативен акт, притежава процесуалноправен интерес от неговата съдебна отмяна. Основен принцип на правото е осигуряването на възможност за обжалване и санкциониране на всяко закононарушение, в това число и (най-вече) в областта на държавното управление.

2.4. Предмет на Трета глава е служебната проверка на всички изисквания за законосъобразност на административните актове, изведена като институт в чл. 168, ал. 1 АПК. Тази разпоредба е израз на принципа на служебното начало (чл. 9 АПК). В основанията за отмяна се отразява, в известен смисъл, обективната тенденция на отменителния процес, докато в правния интерес се съдържа субективният, личният елемент. Съдебната проверка трябва да установи не дали субективно сочените от оспорващия основания за незаконосъобразност са налице, а дали всички обективни правни изисквания за законност на акта са спазени.

Служебната роля на държавните органи при едно съдебно производство прави административния съдебен процес диаметрално противоположен на гражданския процес. Това, което в гражданския процес би се квалифицирало като произнасяне *plus petitum*, в административното правосъдие се явява естествена последица от съдебната проверка. Предметът на делото в административното правосъдие не е твърдяното субективно право или правоотношение, съществуването на които съдът трябва да установи в рамките на твърдените от жалбоподателя обстоятелства. Предметът на делото е законосъобразността на акта на административен орган, законосъобразността на едно властническо волеизявление, законосъобразността на упражняване на предоставената от държавата власт.

Административните съдилища в България винаги са били замисляни като контролно-отменителна инстанция. Непосредствената цел на контролно-отменителното производство определя и неговия предмет – самата незаконосъобразност на оспорвания акт.

2.5. Безсрочността на оспорването на нормативните административни актове е еманация на тяхното неограничено действие във времето. Това е основната теза на изложението в Глава четвърта. Тази възможност е съответна на неограниченото със срок действие на правните норми (вкл. подзаконови) и поражданите постоянно - до отмяната им - правни последици. Граждани, организации и органи, които могат да докажат правен интерес, както и прокурорът, могат да ги оспорят без ограничение във времето (чл. 187, ал. 1 АПК), за разлика от индивидуалните и общите административни актове, при които спазването на нормативно установения срок за подаване на жалба и протест е абсолютна процесуална предпоставка за упражняване на правото на оспорване.

Вярно е, че сроковете в административното правосъдие са регламентирани по начин, който едновременно осигурява добри възможности на гражданите, организациите и органите, страни в процеса, да защитят правата си, а от друга – мобилизират съда и други участващи органи да извършват необходимите действия във възможно най-кратко време. Но с изтичането на срока за оспорване на един административен акт той не се превръща в правомерен и недосегаем, единствено се погасява правото на заинтересованите за неговото атакуване. В производството по оспорване на нормативни административни актове засиленият обществен интерес налага въвеждане на изключение от забраната един административен акт да бъде отменен месеци или години, след като е станал стабилен и окончателен. Целта е да се гарантира общественият интерес, като се обезпечи единство в прилагането на законите от отделните административни органи.

Безсрочност на съдебното оспорване се допуска в още три случая по АПК – когато се иска обявяване на нищожност на административен акт (чл. 149, ал.5), когато се оспорва бездействие на административен орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт (чл. 257, ал. 1) и когато се обжалва бездействието на орган по изпълнението след изтичането на седем дни от подаването на искане за извършване на изпълнително действие (чл. 296, ал. 2).

Налага се изводът, че при всички тези производства засягането на обществените интереси е по-голямо, отколкото засягането и застрашаването на индивидуални права и свободи.

2.6. Основната теза в Глава пета е насочена към твърдението, че не е необходимо да съществува лице, което да притежава засегнато от незаконосъобразния акт лично материално право, за да има възможност да предяви жалба срещу порочен административен акт, тъй като предмет на делото не е защита на лично материално право на жалбоподателя, а обективното съответствие със закона на юридически акт, който действа по отношение на неограничен брой адресати.

Прекият съдебен контрол за законност на актовете и действията на административните органи, възложен от правовия ред на Върховния административен съд и на регионалните административни съдилища, е главният предмет на административното правосъдие като част от правораздавателната функция на държавата, предоставена от Конституцията на съдебната власт. Ако правният спор е външно проявено противоречие на правни убеждения на насрещните субекти на правоотношението, то същността на административноправния спор е в това, че между гражданина или организацията и административния орган съществува разногласие относно прилагането на нормата на материалното право, определяща поведението, правата и задълженията на участниците в административното правоотношение. И ако за гражданина въпросът все пак е свързан с обвързаност от материални субективни права, то за административния орган спорът не е за притежаване на права и задължения, а за защита на авторитета му на субект, упражняващ законосъобразно предоставения му империум. Това е още едно съществено различие между контролно-отменителното административно правосъдие и исковия граждански процес. За да постигне защитата и санкцията, в която гражданският процес се състои, той трябва да окаже своето въздействие в сферата на тия отношения, където лежат накърненото право и правонарушението. А те лежат в сферата на материалноправните граждански правоотношения. Целта е да се разпределят правосъобразно и справедливо спорните субективни материални права. През призмата на обективното правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес) разглеждането от съдилищата на административни дела не е нищо друго, освен дейност на съда по обезпечаване на законност в областта на държавното административно управление. Предметът на делото в административното правосъдие е „спор само относно законосъобразността”, докато действително съществуващите и незаконосъобразно засегнатите субективни права или защитени интереси са обектът на защита в безспорния административен процес.

2.7. Убедителни аргументи за обективния характер на производството за оспорване на административни актове могат да се потърсят и в институтът на ответника по дела за оспорване на административни актове. На преден план излиза въпросът дали административният орган като страна е типичен ответник, какъвто е познат от гражданския процес. Няколко текста от АПК дават основание да разсъждаваме в тази посока - чл. 15, ал. 1; чл. 153, ал. 1; чл. 152, ал. 1; чл. 170, ал. 1; чл. 171, ал. 1; чл. 173, ал. 2.

Анализ на всички тези текстове не означава, че административният орган в тези дела не придобива положението на страна в съдебния процес, която се третира наравно с всички останали страни. Органите на администрацията като страни в съдебния процес не могат да се ползват с някаква привилегия спрямо другите страни, нито пък да извършват действия, които биха увредили положението на тези страни. Но особеното положение на административния орган като ответник по административни дела може да се обясни със специфичната роля на административното правосъдие като правосъдие, призвано да защитава обществения интерес от правомерно държавно управление, което го отличава и отдалечава от гражданското процесуално право.

2.8. Суспензивният ефект на жалбата и протеста срещу административен акт е предмет на Глава седма. Той предизвиква възпрепятстване на влизането в сила на оспорения акт и изпълнението на правните му последици до приключване на съдебния спор.

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 единствената 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 дори срещу индивидуален административен акт също не би следвало да предизвикват суспензивен ефект.

Установеното до 1991 г. правило, че жалбата или протестът не спират изпълнението, освен ако съдът разпорежи друго, продължава фактически да бъде със значително приложение. Разбира се, че най-добрият вариант би бил съвпадането на интереса на оспорващия от спиране изпълнението с оглед предотвратяването на значителни и трудно поправими вреди и на обществения интерес да не се възпрепятства административната дейност чрез забавянето ѝ посредством бланкетни административни дела.

2.9. Белег на обективно правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес) беше и проявата на служебна инициатива от съда, с оглед твърденията на страните, да събира допълнителни данни и обяснения, имащи значение за правилното решаване на делото - правило, уредено в чл. 24 от отменения ЗВАС. ВАС бе свободен да преценява кои доказателства са съществени и да се позове на тях, ако ги счита за допустими и съотносими, дори и да не са приведени в срок от участващите или ако сам ги е открил. Съдът трябваше пълно и обективно да прецени фактическата обстановка. Основен принцип на административния процес е принципът на служебното начало. Той се изразява в активната, засилената роля, която играе всеки орган, пред който се развиват административни производства по реда на АПК. Служебното начало задължава водещият производството орган по своя инициатива и със свои действия да осигури законосъобразното развитие на производството.

Нормата на чл. 24 от отменения ЗВАС е тясно свързана и необходима, за да може съдът успешно да изпълни задължението си по чл. 168, ал. 1 АПК за цялостна и пълна проверка на оспорвания административен акт. Такъв един резултат трудно би се постигнал, ако не е налице всестранно и обективно изясняване, анализиране и оценяване на всички обстоятелства по конкретния случай.

Обърнатата тежест на доказване (чл. 170, ал. 1 АПК) не гарантира, че административният орган ще извърши всички необходими действия, включително и по изясняването на фактическата и правната обстановка по спора. Нормата на чл. 24 ангажираше и съда в процеса на доказване. Ако съдът не се е занимал с въпроса дали са събрани всички необходими доказателства, или в решението си се е позовал на това, че не са представени достатъчно доказателства, тогава той извършваше нарушение на процесуалните правила.

Днес инициативата за установяване на обективната истина за законосъобразността е предоставена на административния орган, автор на подложения на контрол неправомерен административен акт! Единствено административният орган ще трябва да доказва, т.е. да издирва и представя доказателства за фактическите и правните основания, обосноваващи законосъобразността на акта. Считаме, че в административното правосъдие, за разлика от гражданския съдебен процес, не се прилага принципът на равнопоставеност на двете спорещи страни. Ето защо тук не може да се говори за типично съдебно състезание, при което съдът се явява единствено в ролята на независим арбитър. В административното съдопроизводство не може да се прилага правилото на гражданския процес, че съдът решава делото въз основа на представените от страните доказателства и че право и задължение на съда е да обяви за ненастъпила тази правна последица, чийто юридически акт не е доказан.

2.10. Още един от аргументите за обективния характер на производството за оспорване на административни актове откриваме в правния институт, представен с нормата на чл.193, ал.1 от АПК, предмет на Глава девета от изследването. Според този текст, съдът обявява нищожността на оспорения подзаконов нормативен акт или на част от него, отменя го изцяло или частично или отхвърля оспорването.

Изричната нормативна компетентност ограничава съда при разглеждането на спор относно законосъобразност на нормативен административен акт да замести административния орган в правомощията му. Това е така, защото според нашата правна система единствено съдебната власт не притежава нормотворчески правомощия. В тази връзка решенията на съда, постановени по повод оспорван нормативен административен акт при упражняване правомощията по чл. 193, ал. 1 АПК, не са източници на правото, тъй като с тях не се създават прецеденти.

Така формулирана нормата на чл. 193, ал. 1 АПК придава на производството по оспорване на нормативни административни актове типично контролно-отменителен характер. Непосредствената цел на контролно-отменителното производство е самата незаконосъобразност на оспорвания акт. Съпоставено с гражданското и наказателното правораздаване, където предметът е пряката защита на застрашеното или накърнено субективно право, в административното правораздаване като цяло, и в частност при оспорването на нормативни административни актове, основният фокус е върху пряката защита на нарушената законност в сферата на изпълнителната власт.

2.11. Материалната законна сила на административното съдебно решение ни интересува в Глава десета. Тя е заложена в разпоредбите на чл. 177, ал. 1, чл. 183 и чл. 193, ал. 2 АПК. Решенията по административни дела изявяват интензивно правната си сила в четири направления – те са с определено място в йерархията на юридическите актове; задължителни са по отношение на адресатите на акта и за всички участващи по делото органи и лица; третите лица са длъжни да се съобразяват с тях, а в редица административноправни хипотези те са задължителни за всички; задължителни са и обвързват съда, който ги е издал.

СПН в административното правосъдие има по-различен характер, който се обуславя от пряката функция на административния процес – защита на самата законност, а не пряка защита и санкция на конкретно материално правоотношение. Установителното действие се свързва с правно установяване за липсата или наличието на порок в административния акт, респективно със задължение на адресата на акта да приключи спора относно обективното съответствие или несъответствие на административния акт със законовите изисквания. Регулиращото действие на съдебното решение, постановено по административния спор, обвързва участниците в делото да съобразяват по-нататъшното си поведение с решението на съда относно законния статут на административния акт. Решението по жалбата за оспорване на административен акт има СПН между участващите в делото лица и учреждения, а ако атакуваният административен акт се отменя като незаконен без първоинстанционният съд да решава делото по същество, разпростира силата си спрямо всички – *erga omnes*. Всички трети лица са длъжни да зачитат правните последици, породени от конститутивното съдебно решение, дори и да не са в кръга на адресатите. Съдът изявява воля обжалваният и намерен за незаконосъобразен акт да бъде лишен от правните си последици, като засегнатите от него лица бъдат освободени от задължението да го зачитат и изпълняват.

2.12. Предмет на Глава единадесета е засиленото присъствие на прокурора в административното правосъдие. В АПК са предвидени две възможности за участие на прокурора в административно-съдебната част – в някои производства той е длъжен да участва по закон, а в други има право да участва по преценка, че е налице важен държавен или обществен интерес.

Но дали именно прокуратурата, като част от държавния апарат, е най-удачният застъпник на гражданския интерес от законосъобразно административно правосъдие.

Дали тази роля не би могла да бъде поета от омбудсманите – национален и териториални, или от специализирани обществени организации? По-ясното дефиниране на понятията „държавен” и „обществен” интерес в правната ни наука и практика ще спомогне да определим мястото и ролята на прокурора в административното правосъдие. Ако тези две понятия останат да съществуват паралелно в правната ни система, следва да „натоварим” прокурора с функцията на защитник на държавния интерес, такава каквата е ролята му и сега при упражняване на правомощията, уредени в чл. 16, ал. 1, т. 1 и т. 3 АПК. Но като защитници на обществения интерес, целесъобразно ще бъде да допуснем в административното правосъдие други субекти – омбудсман и обществени организации (отраслови и правозащитни). Те могат да заместят прокурора в ролята му на наблюдаващ законосъобразното разрешаване на съдебните спорове между държавата и гражданите и техните организации, уредена в чл.16, ал.1, т. 2 АПК. Така още по-успешно ще се изпълнява ролята на административното правосъдие като правосъдие в защита на обществения интерес.

2.13. Защитата на обществения интерес е ясно очертана и в предмета на касационното производство, разгледано в Глава дванадесета. Касационното разглеждане на делата е мотивирано не само от интересите на страните, на които се предоставя още един правен ред за отстраняване на неправилното и несправедливо решение, но и от обществения интерес за осъществяване на еднакво прилагане на закона в еднакви случаи. ВАС наблюдава за точното изпълнение на законите и за еднаквото им приложение.

Касационното оспорване в административното правосъдие като контролна инстанция служи да обезпечи законосъобразното развитие на основното производство по решаване на административноправния спор, развива се по повод на него и предоставя защита срещу неправомерното поведение на решаващия орган. В съвременната правна литература, както и в цялото административно правосъдие, общественият интерес съдебното решение в касационното производство да установи правен мир в процеса е особено засилен. Като доказателство за обективния характер на касационното производство се приема и фактът, че решението на съда, което касацията контролира и с което се уважава жалбата и предизвиква правната промяна на отстраняване на акта, има сила спрямо всички, отнася се до всички.

Общественият и личният интерес не са несъвместими. И въпреки че дълго време се смята, че в случаите, когато има колизия между тях и те не могат да бъдат задоволени едновременно, предимство трябва да се даде на обществения интерес, тяхното успоредно осъществяване по делата е напълно постижимо и в касационното производство, така както е в ревизионното. Такова е разрешението днес в нашия АПК, който установява една касационна инстанция, изградена с оглед да се задоволи по възможност по-пълно общественият интерес, но успоредно с това да съдейства за правилното решаване на правните спорове.

2.14. Интерес за нашата тематика представляват въпросите кой може да търси обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразни актове и действия на държавни органи, и най-вече кой точно дължи това обезщетение, срещу кого трябва да бъде предявен искът, за да може реално да се осъществи вземането за обезщетение, какъв е характерът на ответника в тези производства?

Ще се съгласим с теорията за публичноправния характер на отговорността на държавата спрямо гражданите, според която пораждащият я юридически факт – вредата, е възникнала при незаконосъобразно упражняване на държавна власт в едно правоотношение между неравнопоставени страни. Тук отговорността на държавата, произлизаща от ролята ѝ на възложител на работа на своите органи и длъжностни лица, е за вредите, причинени от тях при упражняване на функции по държавно управление. В резултат на това държавата трябва да отговаря за вредите, причинени от нейни органи и служители при действия по служба, без да има нужда пострадалото лице да доказва някаква вина на тези органи и служители. Тази идея е началото на теорията за публичноправната същност на отговорността на държавата за вреди. Тя се обляга на двояката роля на държавата в обществения живот – като публична власт (като субект на публичното право) и като юридическо лице (като субект на частното право в множество гражданскоправни отношения). Тази отговорност е обективна. Всички основни елементите от фактическия състав на увреждането имат обективен характер. Сред тях не е субективният елемент, характерен за други фактически състави, пораждащи юридическата отговорност (например за вреди от непозволено увреждане) - вината на длъжностното лице.

Ако следваме логиката на тази материалноправна теория, излиза, че ответник в производствата за обезщетения следва да бъде държавата в лицето на своите централни

държавни органи или органи на местното самоуправление. Без значение е дали органът, издал незаконосъобразния акт или осъществил незаконните действия или бездействия, е едновременно и юридическо лице, или за такова е обявена от закона само неговата администрация. Отделният държавен орган или длъжностно лице е част от системата на държавните органи със свое предназначение, задачи и функции и въпреки че действа относително самостоятелно (при спазване на принципа на чл. 10, ал. 1 АПК), той не може да съществува във и независимо от изпълнителната власт. Спецификата, която отговорността на държавата разкрива, е свързана с обстоятелството, че тази, деликтна по своя характер, отговорност се преплита с обществени отношения в сферата на държавното управление.

2.15. „За” или „против” намаляване броя на административните съдилища е риторичният въпрос, поставен в заключителната глава на книгата. От представените в изложението данни е видна непрекъснатата тенденцията за увеличаване броя на административните дела и постоянно нарастване на броя на касационните дела. Със сигурност може да се каже, че не само гражданите, а и адвокатите по-добре опознават механизмите на защита, които им предоставя АПК. Делата растат не само като бройка, но и като разнообразие по вида и предмета на спора.

Евентуалното намаляване броя на административните съдилища чрез тяхното окрупняване ще доведе до ограничаване на субективното право на достъп до правосъдие за гражданите на засегнатите райони. Ограниченият достъп до правосъдие ще окаже пряко влияние и върху бързината в административното правосъдие. Това е един от основните принципи в администра-тивния процес, който отговаря на нуждите на динамичната административна дейност.

На второ място теорията за развитието на административното правосъдие, като обективно правосъдие в правовата държава, прогнозира продължителен ръст на броя на административните дела. Нормално е в икономически, информационно и инфраструктурно по-изостанали райони на страната гражданското съзнание да се пробужда по-бавно. Но това не означава, че това няма да се случи и там.

Отделно от това, анализът на различните числени показатели, представени в отчетните доклади на съдилищата, обосновава извод, че администрацията в различните държавни институции не подобрява работата си, което води до отмяната на повече от половината от оспорените пред съда административни актове.

Неслучайно използвахме кавички в заглавието, с което се цели да се подчертае ненавременният характер на подобна дискусия. Административно-съдебният контрол направлява административните органи и длъжностните лица от администрацията към обективност и правомерност в управленската им дейност под страх, че по всяко време могат да бъдат атакувани незаконните им актове и действия.

II. Статии и доклади:

1. Из историята на касационното производство пред ВАС: Върховното съдилище за административни тѣжби в Източна Румелия като въззивна инстанция в административното правосѣдие, В: Годишник на БСУ, том XXI, Бургас, 2009;

Статията представя историко-правен анализ на първите административни съдилища в съвременна България - по подобие на френското устройство в Източна Румелия е учредено едно Върховно съдилище за административни тѣжби (Cour superieure de contentieux admini-stratif), със седалище в Пловдив и шест окръжни съдилища за административни разпри, по едно във всеки департамент на областта. Изследвани са положителните и отрицателните характеристики на този първи опит за създаване на административно правосѣдие унас. Разработката е принос към утвърждаване на необходимостта от регионални административни съдилища като част от съвременната ни съдебна система.

2. За правния интерес от оспорване на нормативни административни актове, В: Сборник от международна конференция "Предизвикателства пред висшето образование и научните изследвания в условията на криза", БСУ, том трети, Бургас, 25-26- юни 2010;

В доклада се защитава тезата, разпространена в административно-процесуалната теория и практика, че поради голямата важност и значение на подзаконовите нормативни актове, издавани от изпълнителната власт, водещ принцип при тях трябва да бъде защитата на обществения интерес. По тази причина при оспорване на нормативните актове се смята, че всеки има правен интерес, всеки е засегнат от нормативен акт, който е незаконосъобразен, всеки има интерес да живее в законо-

съобразна среда. За това спомага и задълбочения анализ на Решение № 5 от 17.04.07 г. по к.д. № 11/2006 г., с което бе направен „завой” в тълкуванията относно правния интерес от оспорване на нормативни административни актове. На преценка бе подложена нормата на чл. 186, ал. 1 АПК, според която право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължения. В този смисъл всеки правен субект, който атакува пред съда подзаконов административен акт, следва да обоснове засягане на определено право, свобода или законен интерес.

В изложението се изясняват спорни въпроси като публичноправният характер на административното правосъдие; процесуалноправното понятие правен интерес в административното правосъдие; презумпцията, че всеки гражданин притежава процесуалноправен интерес от обжалване на нормативни административни актове.

3. Отмяна на влезли в сила съдебни актове и касационно производство по АПК – историкоправни и процесуалноправни моменти, В: Годишник на БСУ, т. XXIII, Бургас, 2010;

Сравнителноправен исторически анализ на Закона за гражданското съдопроизводство (ЗГС) от 1891 г., и съществуващите в него три вида молби за отмяна на окончателни (влезли в сила) съдебни решения – молба за касационно обжалване на решенията, молба за преглед на решенията и молба за отмяна на решенията от трети неучастващи в делото лица - общото между трите производства е целта, която се преследва – отмяна на влязлото в сила решение и разглеждане на делото повторно от съда по същество. Различията се извеждат от източника на незаконосъобразност на съдебното решение.

Проследява се развитието на тези контролни производства по подобие на гражданското съдопроизводство и прилагането им с различен успех през годините и в административното правосъдие - с приемането на АПК се възстанови тройната система на проверка на съдебни решения по административни дела, с тази разлика, че докато производствата за отмяна на влезли в сила съдебни актове по искане на страна по делото или по искане на трето лице са извънinstancионни способности за контрол, то касационното производство в съвременното ни административно правосъдие заема мястото на втора редовна инстанция.

Направени са и паралели със съвременната уредба в ГПК.

4. "За" или "против" намаляване броя на административните съдилища, В: Годишна научна конференция на ЦЮОН при БСУ, В: Юридически сборник, том XVIII, Бургас, 2011;

Повдига се актуална дискуссия във връзка с поставения през септември 2010 г. в публичното пространство въпрос за оптимизиране на работата на административните съдилища на първо ниво - заговори се за намаляване на броя на административните съдилища, най-вече посредством тяхното окрупняване.

Въпросът се разглежда от обществено-политическа гледна точка, като се прави преглед на статистическите данни за броя на делата, които 28-те административни съдилища са разгледали за краткото им съществуване от 2007 г. до 2011 г.; В резултат се констатира непрекъснат ръст, което означава само едно – събуждащ се интерес у гражданите към, упражняване на субективното им право да защитят интересите си засегнати от изпълнителната власт.

5. Оспорването на нормативни административни актове като проява на обективно правосъдие, В: Сборник от международна конференция на БСУ „Взаимодействието теория - практика: Ключови проблеми и решения“, том втори, Бургас, 24-25 юни 2011;

Повдига се един въпрос за обективно, а не субективно право - въпрос за съобразността на административния акт с обективния правен ред. Прави се извод, че решението при това оспорване е винаги ориентирано към един акт на администрацията, към обжалвания акт. Той никога не съдържа осъждане на администрацията или на отделни нейни органи, а визира само законосъобразността на един акт. Резултатът от обжалването се свежда не в удовлетворяване на нарушени субективни права, а във възстановяване на обективната законност.

Застъпена е идея, която ще даде възможност административното правосъдие да излезе от сянката на гражданския процес. Насочва се вниманието на практикуващите магистрати от конкретния материалноправен спор за накърнено субективно право, към обективното съответствие на административния акт с правния мир – в административното правосъдие ще следва да се разглежда не дали и доколко администрацията

е удовлетворила субективни права на гражданите, а трябва да се преценява доколко е действала в съгласие с обективната законност.

6. Държавният съвет в историята на българското административно правосъдие, В: Годишник на БСУ, т. XXV, Бургас, 2011;

Изследван е един от най-любопитните правораздавателни органи в историческото развитие на административното правосъдие - Държавния съвет. Разгледан е първообразът на тази висша юрисдикция – Франция, където за първи път Държавен съвет (Conseil d'Etat) в съвременен вид е учреден със закон от 14 май 1872 г. като съвещателен орган на краля, под влияние теорията за разделение на властите на Монтеско.

Анализирани са функциите на Държавният съвет основно като административен съвет, призван да дава съвети върху законопроекти на правителството, проекти за административни правилници, административни решения на председателя на републиката или на министри, и като съдебна инстанция за решаване на административни спорове.

Проследени са двата опита за създаване у нас на Държавен съвет.

7. Особеният характер на административния орган като ответник по административни дела, В: Сб. "Правната наука. Традиции и актуалност." - Научна конференция по случай петдесетата годишнина на Пловдивския университет "Паисий Хилендарски", Пловдив, 2012;

В доклада се издирват убедителни аргументи за обективния характер на производството за оспорване на административни актове в някои от правните институти, които определят неговата структура. Един от тях е институтът на ответника по дела за оспорване на административни актове. Поставен е въпросът дали административният орган като страна в административния процес е типичен ответник, какъвто е познат от гражданския процес. Анализирани са подробно няколко текста от АПК, които дават основание да се разсъждава в тази посока - чл. 15, ал. 1 АПК, чл. 153, ал. 1 АПК, чл. 152, ал. 1 АПК, чл. 170, ал. 1 АПК, чл. 171, ал. 1 АПК. Застъпва се тезата, че административният орган в тези дела не придобива положението на страна в съдебния процес, която се третира наравно с всички останали страни.

8. Относно действието на съдебното решение в административното правосъдие, В: Юбилеен сборник по случай 20-годишнината на правно-историческия факултет на Югозападен университет "Неофит Рилски, Международна научна конференция „Право, управление и медии през XXI век", том I, Благоевград, 2012;

Представен е теоретичен анализ на силата на присъдено нещо (СПН) като основна процесуалноправна последица на съдебното решение като част от проблема за съотношението между материално право и процес. Проследява се въздействието на процеса върху материалноправните административни отношения - заложена в разпоредбите на чл. 177, ал. 1, чл. 183 и чл. 193, ал. 2 АПК.

Фокусът се поставя върху субективната сила на съдебното решение при оспорване както на нормативни, така и на индивидуални и общи административни актове да засяга не само правната сфера на страните по делото или на третите заинтересовани лица, а на всички правни субекти, в това, че съдебното решение, когато отстрани незаконосъобразността на актовете, възстановява нормалното развитие на правната система, в която се проявяват и материалноправните сфери на отделните страни по делото.

9. Обща клауза за обжалване на административните актове, В: Юридически сборник, т. XIX, ЦЮН при БСУ, Бургас, 2012;

Първо самостоятелно изследване на този основен за административното правосъдие институт. Формулирани са основни направления на действие на общата клауза върху административното правосъдие - 1. основа за създаване на специализирано административно правосъдие, осъществявано от отделна система от административни съдилища; 2. обезпечаване частните права и интереси, както и обществения интерес, когато те влизат в противоречие с актове, действия и бездействия на администрацията. Общата клауза характеризира административното правосъдие като обективно правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес); 3. предоставя правото на всеобхватен и постоянен надзор за законност, осъществяван от административни съдилища върху изпълнителната власт; 4. съдейства за изричното установяване на ръководните начала и пределната власт на административните органи при осъществяване на правоприлагаща дейност. 5. разширителното тълкуване на общата клауза за обжалване определя предмета на административното правосъдие – това са всички дела, които се завеждат в резултат на административна дейност и в които административните власти са засегнати; 6. въвеждането на обща клауза за оспорване на всички административни

актове е израз на благоприятното отношение на законодателя към ролята на съдебния контрол върху администрацията.

10. Спецификата на административноправния спор - спор само относно законосъобразност, В: Сборник с доклади от международна научна конференция – „Развитие на публичното право/Традиции и съвременност“ – ПУ „Паисий Хилендарски“, Пловдив, 2012;

В доклада се доказва тезата, че през призмата на обективното правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес), разглеждането от съдилищата на административни дела не е нищо друго, освен дейност на съда по обезпечаване на законност в областта на държавното административно управление. Основната идея е насочена към твърдението, че не е необходимо да съществува лице, което да притежава засегнато от незаконосъобразния акт лично материално право, за да има възможност да предяви жалба срещу порочен административен акт, тъй като предмет на делото не е защита на лично материално право на жалбоподателя, а обективното съответствие със закона на юридически акт, който действа и по отношение на неограничен брой адресати.

11. Аргументи в подкрепа на нормата на чл. 24 от отменения Закон за ВАС, В: Сборник от юбилейна конференция 20 години ЮФ на ПУ «Правото – изкуство за доброто и справедливото» - ПУ „Паисий Хилендарски“, Пловдив, 2013;

Представени са някои убедителни аргументи, доказващи непремислената отмяна на чл. 24 от отменения Закон за ВАС: 1. нормата на чл. 24 е тясно свързана и необходима, за да може съдът успешно да изпълни задължението си по чл. 168, ал. 1 АПК за цялостна и пълна проверка на оспорвания административен акт; 2. разпоредбата на чл. 24 служеше на съда и при изпълнение на неговото задължение по чл. 29 от отменения ЗВАС - когато съдът установи, че актът е нищожен, той обявява неговата нищожност - особено в случаите, когато е подадена жалба, с която се оспорва административен акт като унищожаем и съдът в производството за отмяна установи, че пороците водят не до унищожаемост, а до нищожност на акта; 3. нормата на чл. 24 ангажираше и съда в процеса на доказване, тя го задължаваше да издири обективната истина относно фактите, релевантни за административноправния спор, без да се осланя единствено на фактите, които страните ще представят, за да потвърдят или отрекат претендираното право.

12. Безсрочно оспорване на нормативните административни актове, В: Сборник с доклади от Научна конференция на БСУ „Знанието – традиции, иновации, перспективи“, том II, Бургас, 2013;

Теоретичният извод, който се налага в резултат на изследването е, че при всички тези производства засягането на обществените интереси е по-голямо, отколкото засягането и застрашаването на индивидуални права и свободи. Това мотивира законодателя да остави неограничена възможност за отстраняване на такива неправомерности, когато и където бъдат открити. Тази е и ролята на института на безсрочното оспорване в рамките на административното правосъдие.

13. Служебна проверка на изискванията за законосъобразност на административните актове, В: Електронно списание «Право, политика и администрация», ЮЗУ «Н. Рилски» Благоевград, бр. 2/2014;

Представя се идея, взимствана от френските теории за обективно правосъдие - чрез съдебният процес за отмяна на административни актове се раздава обективно правосъдие или правосъдие в защита на държавния и обществения интерес, защото жалбата на заинтересования се отправя не срещу администрацията и изобщо срещу някакво лице, а срещу един акт – обжалвания административен акт, т.е. на разискване се поставя въпросът за законността на обжалвания акт. В тази идея се съдържа възможност административното правосъдие в България да излезе от сянката на гражданския процес. Убедителни аргументи за обективния характер на производството за съдебно оспорване на административни актове могат да се потърсят в някои от правните институти, които определят неговата структура, един от които е служебната проверка на всички изисквания за законосъобразност на административните актове е изведена като институт в чл. 168, ал. 1 АПК.

14. Контролно-отменителен характер на чл. 193, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, В: 100 години Върховен административен съд. Сборник доклади, СУ «Св. Климент Охридски», София, 2014;

Доказва се тезата, че така формулирана нормата на чл. 193, ал. 1 АПК придава на производството по оспорване на нормативни административни актове типично контролно-отменителен характер. Крайният резултат, до който административният съд може да достигне в обхвата на предоставените му от законодателя, с чл. 193, ал. 1 от

АПК, възможности, е съдебен контрол по отношение законосъобразността на нормо-творческата дейност на изпълнителните органи, целящ най-вече отстояването на принципа за законност на дейността на изпълнителната власт.

Застъпва се решително позицията, че решенията на съда, постановени по повод оспорван нормативен административен акт при упражняване правомощията по чл. 193, ал. 1 АПК, не са източници на правото, тъй като с тях не се създават прецеденти.

15. Липсата на суспензивен ефект на жалбата и протеста срещу административен акт, В: Електронно списание „STUDIA IURIS“, ЮФ на ПУ «Паисий Хилендарски», Пловдив, бр. 2/2014;

Теоретичният анализ на този правен институт доказва, че установеното до 1991 г. правило жалбата или протестът да не спират изпълнението, освен ако съдът разпоре-ди друго, продължава фактически да бъде със значително приложение. Предлага се като нормативна промяна вариант, при който 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 - обезпечение на жалбата или протеста като 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. Обезпечението не следва да се базира на суспензивен ефект на жалбата и протеста.

16. Ролята на прокурора в административното правосъдие, В: Сборник доклади от научна конференция на ЮФ на УНСС „Проблеми на законодателството и правоприлагането, свързани с развитието на бизнеса в Република България“, Посветен на 100-годишнината от рождението на проф. Веселин Христофоров, том 2, София, 2015;

Представеният анализ разглежда ролята на прокурора в административното правосъдие като: 1. Предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове; 2. Встъпва във вече образувани съдебни производства, когато

прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. 3. В предвидените от закона случаи участва в административни дела като наблюдаващ.

Заема се позиция, че докато в първите две хипотези прокурорът участва в съдебните административни дела в ролята си на пълномощник на държавата, в третия прокуратурата се явява като защитник на обществения интерес от законосъобразно разрешаване на публичните спорове между държавните административни органи и гражданите и техните организации. Следва да се помисли, дали именно прокуратурата, като част от държавния апарат, е най-удачният застъпник на гражданския интерес от законосъобразно административно правосъдие. Дали тази роля не би могла да бъде поета от омбудсманите – национален и териториални, или от специализирани обществени организации.

17. Обществен и личен интерес в касационното производство в административното правосъдие, В: Електронно списание „STUDIA IURIS“, ЮФ на ПУ «Паисий Хилендарски», Пловдив, бр. 2/2015;

В статията се развива правно-философската теза, че общественият и личният интерес не са несъвместими. И въпреки че дълго време се смята, че в случаите, когато има колизия между тях и те не могат да бъдат задоволени едновременно, предимство трябва да се даде на обществения интерес, тяхното успоредно осъществяване по делата е напълно постижимо и видимо в касационното производство, така както е в ревизионното. Такова е разрешението днес в нашия АПК, който установява една касационна инстанция, изградена с оглед да се задоволи по възможност по-пълно общественият интерес, но успоредно с това да съдейства за правилното решаване на правните спорове.