

ПРИНЦИПЪТ НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ В ПРАВОТО НА ЕС И АПК

ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА*

Катедра „Административноправни науки“

Резюме: Наред с традиционни за българското административно право принципи като служебно начало, равенство, самостоятелност и безпристрастност, с оглед при емането на Република България в ЕС в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) са прогласени и основни принципи на правото на ЕС. Те, било изцяло, било с някои от компонентите си, са нови за българското административно право. Сред тях е и принципът на добра администрация. Практиката на Съда на ЕС е утвърдила добрата администрация като общ принцип на правото на Съюза, а чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС) урежда добрата администрация като комплексно право, чиито компоненти са права и принципи на административното право на ЕС. В АПК принципът на добра администрация не е самостоятелно прогласен, но неговите елементи са част от съдържанието на други, уредени в кодекса принципи – на законността, на пропорционалността, на прозрачността, на безпристрастността. Разкриване съдържанието на този принцип и регламентацията му в АПК дава възможност да се установи значимостта на неговите компоненти за определяне на същностните характеристики на принципите, от които те са част, както и дали приложението им е гарантирано чрез уредбата на административнопроцесуалните права и задължения на страните и на решаващия орган в производствата по кодекса.

Ключови думи: принцип на добра администрация, право на разглеждане на делата в разумен срок, право на изслушване, право на участие в производството, право на

* Професор по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

справедливо и безпристрастно разглеждане на делото, задължение за мотивиране на административните актове, „активен“ и „пасивен“ достъп до информация на страните в производството.

THE PRINCIPLE OF GOOD ADMINISTRATION IN THE EU LAW AND THE APC

EMILIYA PANAYOTOVA*

Department of Administrative Law Studies

Abstract: In addition to those principles which are traditional of Bulgarian administrative law, such as the principle of *ex officio*, equality, autonomy and impartiality, basic principles of the EU law have also been proclaimed in the Administrative Procedure Code (APC) in view of the accession of the Republic of Bulgaria to the EU. Either in whole or in part – through some of their components – these principles are new to Bulgarian administrative law. One of them is the principle of good administration. The case law of the Court of Justice of the EU has affirmed good administration as a general principle of the EU law, and Art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the EU regulates good administration as a complex right, the components of which are rights that represent principles of the EU administrative law. In the APC, the principle of good administration is not separately proclaimed; yet, its elements form part of the content of other principles regulated by the Code, namely those of legality, proportionality, transparency, impartiality. The disclosure of the content of this principle and its regulation through the APC makes it possible to establish the significance of its components for determining the essential characteristics of the principles that these components form part of, as well as to establish whether their application is guaranteed by the framework governing the administrative procedural rights and obligations of the parties and the ruling authority in the proceedings under the Code.

Keywords: principle of good administration, right to have cases heard within a reasonable time, right to be heard, right to participate in proceedings, right to a fair and impartial hearing of the case, obligation to state reasons for administrative acts, ‘active’ and ‘passive’ access to information of the parties to the proceedings.

1. Добрата администрация в правото на ЕС

1.1. Добрата администрация като общ принцип на правото на ЕС

Правото на добра администрация е регламентирано в чл. 41 ХОПЕС. В Разясненията относно чл. 41 ХОПЕС е посочено, че: „чл. 41 се основава на съществуването на Съюза като правова общност, чиито характеристики са развити в съдебната практика, която е утвърдила добрата администрация като общ принцип на правото“. Като илюстрация на това твърдение в Раз-

ясненията изрично са посочени три съдебни решения¹, в които съответният съд е приел, че съблюдаването на принципа на добрата администрация като общ принцип на правото на ЕС изисква добросъвестно и безпристрастно изследване на всички релевантни факти и обстоятелства относно конкретния случай; предоставяне на възможност на заинтересованото лице, което е адресат на утешяващ акт, да вземе отношение по определящите този акт факти; широко обосноваване/мотивиране на акта. Тези компоненти на съдържанието на общия принцип на правото на ЕС на добра администрация са включени по-късно и като основни права, компоненти на комплексното право на добра администрация в чл. 41 ХОПЕС.

1.2. Добрата администрация като комплексно право по ХОПЕС Чл. 41 ХОПЕС урежда добрата администрация като комплексно право². Съгласно Разясненията част от неговите компоненти – посочените в § 1 и § 2, б. „а“ и „б“ на чл. 41 ХОПЕС, са извлечени от съдебната практика³. За останалите се сочи, че имат своето основание в Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), както следва: задължителното мотивиране, предвидено в § 2, б. „в“ ХОПЕС – в чл. 296 ДФЕС⁴, правото на обезщетение, уредено в § 3 на чл. 41 ХОПЕС – в чл. 340 ДФЕС, правото на всяко лице да се обръща към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и да получава отговор на същия език според § 4 на чл. 41 ХОПЕС – в чл. 20, § 2, б. „г“ и в чл. 24 ДФЕС. Имащите своето основание в ДФЕС компоненти от правото на добра администрация придобиват по този начин друга юридическа сила. Съгласно чл. 52, § 2 ХОПЕС правата, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници. Нарушаването на правото (комплексното право – б.м.) на добра администрация по чл. 41 ХОПЕС не винаги е основание за отмяна на решението, с което приключва административното производство. При преценката допуснато ли е нарушение на комплексното право на добра администрация, неговите компоненти, и по-специално посочените в § 1 и § 2 на чл. 41 ХОПЕС, се разглеждат в тяхната едновременно даденост и относимост към това право. Всеки от тях в различен аспект допринася за реализирането на правото (ком

¹ Вж. inter alia, Решение по дело Burban, C-255/90 P; Решение по дело Nolle, T-167/94; Решение по дело New Europe Consulting, T-231/97.

² Комплексното право на добра администрация не е сред правата, уредени в ЕКПЧ. Изброяването на правата в § 2 на чл. 41 ХОПЕС не е изчерпателно.

³ Вж. Решение по дело Heylens, C-222/86; Решение по дело Orkem, C-374/87; Решение по дело TU Munchen, C-269/90; Решение по дело Lisrestal, T-450/93; Решение по дело Nolle, T-167/94.

⁴ Вж. също и правното основание в чл. 298 ДФЕС относно приемането на законодателни актове, целящи отворена, ефикасна и независима европейска администрация.

57

плексното право – б.м.) на добра администрация. Никои от тези компоненти не бива да се фаворизира за сметка на останалите⁵.

1.3. Компонентите на комплексното право на добра администрация по чл. 41 ХОПЕС

Права-принципи на изпълнителната дейност са уредените в § 1, § 2, б. „а“, „б“ и „в“ на чл. 41 ХОПЕС.

Параграф 3 на чл. 41 ХОПЕС възпроизвежда вече гарантираното в чл. 340, ал. 2 ДФЕС право за реализиране на извъндоговорната отговорност на ЕС за поправяне на вреди, причинени от неговите институции или служители при изпълнението на техните задължения.

В чл. 41, § 4 ХОПЕС като елемент от правото на добра администрация е регламентирано задължението на институциите на ЕС да отговарят на запитвания на един от официалните езици. На това задължение съответства право-принцип, който е основен за изпълнителната дейност. За него е особено характерно, че намира проявление в почти всички други основни принципи на тази дейност.

1.3.1. Права по чл. 41, § 1 ХОПЕС.

Чл. 41, § 1 ХОПЕС установява задължение на компетентната институция да разгледа безпристрастно, справедливо и в разумен срок всички относими към съответния случай обстоятелства.

А) Изискването за *безпристрастност* означава, че решаващият делото орган трябва да предостави достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост⁶.

Б) Като нарушаване на *справедливостта* Съдът на ЕС разглежда случаите на злоупотреба с власт от страна на административните органи⁷. В)

Разумният срок от една страна е признат за общ, основен принцип на правото на Съюза от Съда⁸. Наред с това разумният срок е включен като елемент от комплексното право на добра администрация в чл. 41, § 1 ХОПЕС, а също и в чл. 47 ХОПЕС, уреждащ правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес като компоненти на по-общото право

⁵ Вж. Решение по дело Irit Azoulay, Andrew Boreham, Mirja Bouchard, Darren Neville/ Европейски парламент, T-580/16.

⁶ Вж. Решение по дело Ziegler/Комисия, C-439/11 P; Решение по дело Masdar (UK)/Комисия, C-47/07 P; Решение по дело Tillack/Комисия, T-193/04.

⁷ Вж. Решение по дело FEDESA, C-331/88; Решение по дело Giuffrida/Съвет, C-105/75. ⁸

Вж. Решение по дело Eduardo Vieira, SA, Vieira Argentina, SA и Pescanova, SA/Commission of the European Communities, T-44/01, T-119/01 и T-126/01; Решение по дело Flavia Angeletti/Commission des Communautés européennes, T-394/03; Решение по дело Irit Azoulay, Andrew Boreham, Mirja Bouchard, Darren Neville/Европейски парламент, T-580/16.

58

на защита⁹. Правото, установено в чл. 41, § 1 няма аналог в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), за разлика от правото по чл. 47, § 2, което съответства на чл. 6, § 1 ЕКПЧ. Правото на обжалване, гарантирано в чл. 47 ХОПЕС препотвърждава основния принцип на правото на ЕС на ефективна съдебна защита, утвърден в практиката на Съда¹⁰.

По същността си разумният срок е свързан и с принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания¹¹. В това отношение анализът в Решение Преразглеждане Arango Jaramillo и др./ЕИБ, може да се определи като принципен¹²: „Спазването на разумен срок се изисква във всички случаи, в които, при липса на уредба в приложимите текстове, принципите на правна сигурност или на защита на оправданите правни очаквания не допускат институциите на Съюза да действат без ограничение във времето“. Разумният характер на срока трябва да се преценява в зависимост от обстоятелствата, присъщи на всяко дело, от значимостта на спора за заинте

⁹ Основното право на процес в разумен срок е признато в практиката на Съда като общ принцип на правото на Съюза както по отношение на административното производство пред Комисията, така и по отношение на съдебното производство пред юрисдикциите на Съюза. В Решение по дело Nencini/Парламент, C-447/13 P Съдът посочва, че в обжалваното съдебно решение „[О]бщият съд припомня, че задължението за спазване на разумен срок при провеждане на административните процедури представлява **общ принцип на правото на Съюза, ... който е възпроизведен като елемент от правото на добра администрация в чл. 41, § 1 ХОПЕС**“. Тези съображения на Общия съд не са били оспорени от страна на Съда. Относно прилагането на принципа в административното производство вж. Решение по дело Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия (известно като „PVC II“), C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P и C-254/99 P; Решение по дело Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Комисия (известно като „FEG“), C-105/04 P и Решение по дело Technische Unie/Комисия (известно като „TU“), C-113/04 P. Относно прилагането на принципа в съдебното производство вж. Решение по дело Baustahlgewebe/Комисия (известно като „Baustahlgewebe“), C-185/95 P, Решение по дело Thyssen Stahl/Комисия (известно като „Thyssen Stahl“), C-194/99 P, Решение по дело Sumitomo Metal Industries und Nippon Steel/Комисия (известно като „Sumitomo“), C-403/04 P и C-405/04 P; Решение по дело Duales System Deutschland/Комисия (известно като „Der Grüne Punkt“), C-385/07 P.

¹⁰ Вж. Решение от 16.12.2008 г. по дело Masdar (UK)/Комисия, C-47/07 P; Решение от 13.03.2007 г. по дело Unibet, C-432/05; Решение от 3.09.2008 г. по дело Kadi Al Barakaat

International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P.

¹¹ Вж. в този смисъл **Tridimas**, Takis. The General Principles of EU Law. 2. ed., Oxford University Press, 2006, p. 412; **Hofmann**, Herwig C.H., Gerard C. **Rowe**, et Alexander H. **Türk**. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011, p. 196. Прилагането на разумния срок „трябва да има за цел да защити във всеки конкретен слу

чай правната сигурност на частноправните субекти в техните отношения със Съюза, *когато не е предвиден законов срок*“.

Вж. Решение по дело Nencini/Парламент, C-447/13 P.
¹² Вж. Решение Преразглеждане Arango Jaramillo и др./ЕИБ, C-334/12 RX-II. В този смисъл и Решение по дело Baustahlgewebe; Решение по дело PVC II; Решение по дело Thyssen Stahl; Решение по дело Sumitomo; Решение по дело Der Grüne Punkt, C-385/07 P.

59

ресованата страна, от сложността на делото, както и от поведението на жалбоподателя и на компетентните органи. В това отношение Съдът уточнява, че списъкът на приложимите критерии не е изчерпателен¹³. Надлежната проверка на продължителността на производството несъмнено включва отделна преценка на продължителността на всеки етап от производството¹⁴. Ако който и да било етап от производството има прекомерна продължителност, това обстоятелство само по себе си е достатъчно, за да обоснове констатацията за наличие на нарушение на правото на процес в разумен срок. Но надлежната проверка на продължителността на производството включва не само преценка „на парче“, но и цялостна преценка на продължителността на административното производство и на евентуалните съдебни производства¹⁵. Ето защо забавянето в отделен етап не се приема за достатъчно сериозно, ако общата продължителност на производството не е прекомерна¹⁶. Необходимостта от цялостна преценка не може да бъде оспорена с мотива, че административното и съдебното производство са от различно естество и че изискванията, на които администрацията или юрисдикциите трябва да отговарят, са залежна ли на различни места в ХОПЕС. За жалбоподателя единственото, което има значение, е кога „делото“ му ще бъде решено окончателно от безпристрастен орган. Член 41, § 1 и чл. 47, § 2 ХОПЕС просто съдържат две проявления на един и същи процесуалноправен принцип, а именно че страните в процеса могат да очакват решение в разумен срок. Ако продължителността на нито един от отделните етапи на административното и съдебното производство не е била прекомерна, по правило следва да се приеме, че не е налице нарушение на *правото* на процес в разумен срок. Колкото повече етапи обаче има производството като цяло — което включва едно или повече административни и/или съдебни производства, — толкова по-важна е преценката на общата му продължителност. Липсата на такава цялостна преценка води до *грешка при прилагане на правото* като основание за отмяна на съответното решение. Голямата продължителност на производството може да бъде обоснована с на

¹³ Вж. Решение по дело Thyssen Stahl; Решение по дело Sumitomo; Решение по дело

Der Grüne Punkt; Решение по дело PVC II.

¹⁴ Вж. в този смисъл Решение по дело PVC II; Решение по дело FEG; Решение по дело TU.

¹⁵ Практиката на ЕКПЧ не оставя съмнение относно релевантността на цялостната продължителност на производството. Така в Решение от 15.07.1982 г. по дело Eckle срещу Германия, A.51. ЕКПЧ приема, че продължителността на производството обхваща процеса като цяло, включително касационната инстанция. В Решение от 20.03.2009 г. по дело Gogoи срещу Германия се приема, че е налице нарушение на ЕКПЧ поради продължителността на производството в неговата цялост; В Решение от 15.02.2008 г. по дело Kakamoukas и др. срещу Гърция също се преценява общата продължителност на спорното производство.

¹⁶ Вж. Решение от 8.12.1983 г. по дело Pretto and others срещу Italy, A.71.

60

личията на извънредни обстоятелства, като например особена сложност на фактическите и правните въпроси, подлежащи на разискване, както и значителната вина на жалбоподателя за определени забавяния на производството¹⁷. Същевременно за *точното определяне* на разумния срок компетентност има единствено законодателят¹⁸.

Нарушаването на *правото* на процес в разумен срок не е самостоятелно основание за отмяна по смисъла на чл. 263, ал. 2 ДФЕС. Практиката на Съда изисква да се преценява дали продължителността на дадено производство може да повлияе върху неговия изход, т.е. дали крайният акт би имал друго съдържание¹⁹. Прекомерната продължителност на производството може да доведе до отмяна на решението и ако се установи, че продължителността на производството засяга възможността на жалбоподателя за ефективна защита²⁰. В това отношение тежестта на доказване пада върху жалбоподателя. По правило Съдът поставя строги изисквания за такова доказване²¹: изложените доводи трябва да се основават на убедителни доказателства и не може да са прекалено абстрактни и неясни²². И в двете хипотези става дума за съществено процесуално нарушение поради необоснованата продължителност на производството.

Когато е нарушено основно право, каквото е и правото на процес в разумен срок, засегнатото лице има право на ефективно средство за защита²³. При доказано нарушение на разумния срок по чл. 41, § 1 ХОПЕС, за да се осигури на засегнатото лице незабавно и ефективно средство за защита, в практиката

¹⁷ Вж. Заключение на Генералния адвокат J. Kokott по Дело Solvay SA/Европейска комисия, C-110/10 P.

¹⁸ Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Nencini/Парламент, C-447/13 P относно съществуването на празнота в законодателството, Вж. също решение по дело Imperial Chemical Industries/Комисия, C-48/69, в което Съдът изрично е посочил, че макар безспорно да е необходимо давностният срок да бъде предварително определен, „определянето на този срок и на правилата за прилагането му спада към компетентността на общностния законодател“. Единствената съществена дерогация от този

принцип е била в областта на държавните помощи, където Съдът е постановил, че поради неуточняване на срока в правната уредба, Комисията е трябвало да се произнесе по проект за помощ, за който е била нотифицирана, в рамките на два месеца (вж. решение по дело *Lorenz*, C-120/73. На по-късен етап този срок е бил официално включен в приложимата правна уредба.

¹⁹ Вж. Решение по дело *Baustahlgewebe*; Решение по Решение от 16 юли 2009 г. по дело *Der Grüne Punkt*, C-385/07 P. По отношение на връзката с правото на защита вж. Решение по дело FEG; Решение по дело TU.

²⁰ Вж. Решение от 17.12.2015 г. по дело *Societe nationale des chemins de fer francais (SNCF)*/Европейска комисия, T-242/12.

²¹ Вж. Решение по дело FEG; Решение по дело TU.

²² Пак там.

²³ Вж. Решение от 21 юни 1983 г. по дело *Eckle* срещу Германия (чл. 50), A.65.

61

си Съдът на ЕС извежда два различни подхода за обезщетяване на вредите, причинени от това нарушение²⁴.

При първия подход²⁵ засегнатото лице наред с искането за отмяна на акта, на основание извънредно дългата продължителност на производството за произнасяне, е поискало и отмяна или намаляване на глобата, наложена със същия акт, заради доказаното извършено от него нарушение. Съдът е уважил това искане без да поставя под съмнение целесъобразността от налагането на глобата с оглед на обстоятелствата при извършване на нарушението²⁶. Съдът е посочил, че в това отношение трябва да се вземе предвид, от една страна, тежестта на извършеното от жалбоподателя нарушение и от друга, тежестта на извършеното от Комисията нарушение на основното право на производство в разумен срок. При този подход се стига до един вид прихващане на първоначалната глоба със сумата, която се счита за подходящо обезщетение за прекомерната продължителност на производството.

При втория подход, пример за който е дело *Der Grüne Punkt*²⁷, на жалбоподателя не е наложена глоба. Съдът му е указал, че той има право да предяви иск за обезщетение за вреди на основание чл. 268 ДФЕС във връзка с чл. 340, ал. 2 ДФЕС.

1.3.2. Правото на изслушване по чл. 41, § 2, б. „а“ ХОПЕС. Според Съда на ЕС правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му.

Правото на изслушване по чл. 41, § 2, б. „а“ ХОПЕС е свързано с правото на защита на лицето в административното производство. За да осигури на засегнатото лице ефективна защита, това право цели по-конкретно да му се даде възможност да представи доказателства, да изложи надлежно гледната си точка относно истинността и значимостта на всички относими към случая

факти и документи²⁸. Лицето трябва да получи възможност да изложи глед

²⁴ Вж. Заключение на Генералния адвокат J. Kokott по дело Solvay SA/Европейска комисия, C-110/10 P.

²⁵ Вж. Решение от 17 декември 1998 г. по дело Baustahlgewebe, C-185/95 P; Решение по дело Solvay SA/Европейска комисия, C-110/10 P.

²⁶ В производството по обжалване пред Съда Solvay не оспорва тази част от обжалваното решение.

²⁷ Вж. Решение от 16 юли 2009 г. по дело Der Grüne Punkt, C-385/07 P. ²⁸ Вж. Решение от 25.01.2007 г. по дело Dalmine/Комисия, C-407/04 P. и Решение по дело SGL Carbon/Комисия, C-328/05 P; Решение от 7.06.1983 г. по дело Musique Diffusion française и др./Комисия, C-100/80—C-103/80; Решение от 9.11.1983 г. по дело Nederlandse Banden-Industrie-Michelin/Комисия (известно като „Michelin I“), C-322/81; Решение от 10.07.2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala (известно като

62

ната си точка, познавайки всички части от преписката, до които може да бъде предоставен достъп по законосъобразен начин – не само до уличаващи, но и до оневиняващи документи. Задължение на органа е да уведоми адресата на акта за всички факти, на които възнамерява да основе неблагоприятно за него решение²⁹.

В практиката си Съдът не винаги квалифицира като съществено процесуално нарушение по смисъла на чл. 263 ДФЕС нарушението на правото на изслушване в хода на административно производство. Например практиката на Съда, според която нарушението на правото на изслушване води до отмяна на решението само ако при липсата на това нарушение производството би могло да приключи с друг резултат, се прилага изцяло за административните производства за продължаване на задържането на гражданин на трета страна с оглед на извеждането му по силата на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно преби ваващи граждани на трети страни³⁰.

Пример за практика, при която нарушаването на правото на изслушване се квалифицира като съществено процесуално нарушение са дела, по които Съдът придава по-голяма стойност на връзката между правото на изслушване и задължението за мотивиране³¹. По тези дела Съдът свързва правото на изслушване с целта органът да отчете надлежно, добросъвестно и безпристрастно всички относими по делото факти и обстоятелства, за да може да мотивира подробно решението си, преди всичко с оглед постигане на една по-обща цел – да осъществи контрол за законосъобразност на обжалвания пред него акт. Именно когато не е възможно Съдът да осъществи този контрол в пълен обем, той разглежда служебно нарушаването на правото на изслушване, третирайки го като съществено нарушение на процедурата. Разбира се обстоятелството, че частноправен субект не е могъл да изложи

надлежно ста новището си в административно производство, в резултат на което е прието решение с неблагоприятни за него последици, може да попречи мотивите да бъдат достатъчно добре формулирани, дори да засегне тяхната обоснованост.

„Impala“), C-413/06 P. В същия смисъл в други правни области вж. Решение от 24.10.1996 г. по дело Комисия/Lisrestal и др., C-32/95; Решение от 3.09. 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P и Решение от 1.10.2009 г. по дело Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет, C-141/08 P.

²⁹ Вж. Заключение на Генералния адвокат J. Kokott по дело Solvay SA/Европейска комисия, C-110/10 P.

³⁰ Вж. Решение по дело Съвет и Комисия/Interpipe Niko Tube и Interpipe NTRP, C-191/09 P и C-200/09 P и Решение по дело G. и R., C-383/13 PPU.

³¹ Напр. в Решение по дело Mukarubega, C-166/13 и Решение по дело Boudjlida, C-249/13.

63

То обаче не винаги е пречка за Съда да упражни контрол за неговата законосъобразност³².

Незачитането на правото на изслушване се разглежда като съществено процесуално нарушение и в много решения на Общия съд, както и на Съда на публичната служба³³. Напр. Общият съд разглежда служебно пропускане на Комисията да покани сдружения на предприятия, участвали в картел, да представят становищата си в хода на административното производство относно евентуалното упражняване на правото да им наложи глоби³⁴ и да изслуша предприятия преди приемането на решения за опрощаване на вносни мита или на решения да не бъдат събирани такива³⁵. Съдът на публичната служба от своя страна приема по-конкретно, че може да разгледа служебно пропускане на администрацията да покани длъжностно лице да изложи становището си преди приемането на решение за промяна на мястото му в йерархията на съответната служба³⁶, да даде на служител възможност да изложи становището си във връзка с документ за оценяване, който администрацията смята да използва, за да обоснове отказа си да сключи с този служител договор за неопределено време³⁷, или да бъде изслушан служител преди отказа на администрацията да продължи срочния му договор³⁸. Но и практиката на Общия съд и на Съда на публичната служба не е еднозначна в това отношение. Тези две юрисдикции по други дела все пак са проверявали дали при липсата на

³² Вж. Решение по дело FLS Plast/Комисия, C-243/12 P; Решение по дело Комисия/Edison, C-446/11 P.

³³ В тези случаи почти винаги съответният съд се е позовавал на Решение на Съда на ЕС по дело Interhotel/Комисия, C-291/89. Делото е по жалба за отмяна на решението на Комисията да намали финансово подпомагане от Европейския социален фонд за провеждани в Португалия акции във връзка с професионалното обучение и ориентация, от как

вото подпомагане се е ползвало дружеството Interhotel. *Приложимата общностна правна уредба предвижда изрично, че в положение като това по посоченото дело Комисията може да намали финансовото подпомагане само след като даде на засегнатата държава членка възможност да изложи становището си.* Съдът отменя решението на Комисията, тъй като тя е пропуснала да се запознае предварително със становището на Португалия. Съдът на публичната служба преустанови дейността си на 1.09.2016 г., след като правомощията му преминаха към Общия съд.

³⁴ Вж. Решение по дело Cimenteries CBR и др./Комисия, T-25/95, T-26/95, T-30/95, T-32/95, T-34/95, T-39/95, T-42/95, T-46/95, T-48/95, T-50/95, T-65/95, T-68/95, T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 и T-104/95.

³⁵ Вж. Решение по дело Eyskeler & Malt/Комисия, T-42/96; Решение по дело Primex Produkte Import-Export и др./Комисия, T-50/96; Решение по дело Kaufring и др./Комисия, T-186/97, T-187/97, T-190/97, T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 и T-147/99.

³⁶ Вж. Решение по дело Bui Van/Комисия, F-51/07.

³⁷ Вж. Решение по дело Hanschmann/Европол, F-27/09 и Решение по дело Knoll/Европол, F-44/09.

³⁸ Вж. Решение по дело EE/Комисия, F-55/14.

64

такова нарушение административното производство би могло да приключи с друг резултат³⁹.

1.3.3. Правото по чл. 41, § 2, б. „в“ ХОПЕС да се иска мотивиране на актовете.

„За да се удовлетвори изискването за мотивиране, ... общностните актове трябва да съдържат изложение на фактическите и правните елементи, на които са се основали институциите при приемането им, така че Съдът да може да упражни контрол, а засегнатите държави и частноправни субекти да са наясно с условията, при които общностните институции са приложили Договора. Въпреки че непосочването на конкретна разпоредба от Договора в мотивите не води задължително до нарушение на съществени процесуални правила, когато правното основание на акта може да бъде установено от други разпоредби на акта, подобно изрично позоваване е задължително, когато, ако то липсва, засегнатите страни и Съдът биха останали несигурни за точното правно основание.“⁴⁰ „Изборът на правно основание на акта не може да завиши единствено от убеждението на институцията..., а трябва да се основава на обективни критерии, които да са годни за съдебен контрол. В частност тези критерии включват целта и съдържанието на акта.“⁴¹

„Мотивирането на актовете ..., трябва ... по ясен и недвусмислен начин да показва аргументацията на институцията, която е автор на акта. Изискването за мотивиране трябва да бъде преценявано във връзка с ... естеството на твърдяните аргументи и интереса, който адресатите или други пряко и лично засегнати лица могат да имат от получаване на обяснения. ... не е необходимо при мотивирането да бъдат посочени всички относими правни и

фактически елементи.⁴² „Достатъчно е да се изложат фактите и правните съображения от решаващо значение за постановяване на решението.“⁴³

Относно нарушаването на задължението за мотивиране, практиката на Съда е константна в смисъл, че то спада към категорията на съществените процесуални нарушения по смисъла на член 263 ДФЕС.

1.3.4. Правото на достъп на страна до документите по преписката по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС.

В ХОПЕС достъпът на страна до информация в производството, която има отношение към нейни права, свободи, законни интереси, задължения, е уре

³⁹ Вж. Решение по дело *Bui Van/Комисия*, F-51/07 и Решение по дело *Knoll/Европол*, F-44/09.

⁴⁰ Вж. Решение по дело *Комисия/Съвет*, 45/86.

⁴¹ Вж. Решение от 11.06.1991 г. по дело *Комисия/Съвет*, C-300/89.

⁴² Вж. Решение от 2.04.1998 г. по дело *Комисия/Sytraval uBrink's France*, C-367/95 P.

⁴³ Вж. Решение от 18.09.1996 г. по дело *Asia Motor France* и др./Комисия, T-387/94.

65

ден в чл. 41, § 2, б. „б“ и в чл. 8, § 2. Чл. 8, § 2 регламентира правото на достъп на всяко лице до събраните за него данни, както и правото да иска корекции в тях, ако не съответстват на действителните факти. Чл. 41, § 2, б. „б“ прог ласява правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна.

А) Правото по чл. 8, § 2 ХОПЕС – личен достъп на лицето до неговите лични данни.

Правото на личен достъп на физическото лице до неговите лични данни е едно от правата, с които то разполага по отношение на субекти, които събират и обработват лична информация⁴⁴. Наред с това право, физическите лица имат и други права – право на лицето да знае за съществуването на файлове с лич

ни данни за него, право на корекция на данните, ако събраната информация е грешна или е несъотносима с целите на обработка и др.⁴⁵ Тези права са компоненти на комплексното право на защита на личните данни на физическите лица, закрепено в чл. 8 ХОПЕС. По българското право общата законова уредба на правото на защита на личните данни е в Закона за защита на личните данни.

Цел/основание на правото на личен достъп на лицето до неговите лични данни, е неприкосновеността/защитата на правото на личен живот. Неприкосновеността на личния живот е гарантирана от чл. 8 ЕКПЧ. В коментара по

⁴⁴ Относно чл. 8 ХОПЕС в Разясненията по ХОПЕС е уточнено, че този член се основа

ва на чл. 286 от Договора за създаване на ЕО (заменен с чл. 16 ДФЕС и чл. 39 от Договора за ЕС) и Директива 95/46 ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (отменена от 24.05.2018 г. с Регламент (ЕС) 2016/679), както и на чл. 8 ЕКПЧ и на Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28 януари 1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни. Следва също да се има предвид и Регламент (ЕО) № 45/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институциите и орга

ните на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.01.2001 г., с. 1). В Разясненията относно Хартата се уточнява също, че посочените директива и регламент съдържат условия и ограничения за упражняването на правото на защита на личните данни. Регламент (ЕС) 2016/679, който замени Директива 95/46/ЕО, установява обща правна рамка за защита на личните данни относно всички дейности, които са в обхвата на правото на ЕС. Както с основание се отбелязва в доктрината, при използването на информационни и кому

никационни технологии реализацията на третото поколение основни права, към които се причислява и правото на защита на личните данни, „надхвърля възможностите на гражданите и държавата и предполага взаимодействие между държавите и съгласувани усилия от страна на международната общност“. Вж. **Танчев**, Евгени. Въведение в конституционното право. София: Сиби, 2003, 390-391.

⁴⁵ Вж. **Панайотова**, Емилия. Актуални проблеми на защитата на информацията за гражданите. – *Съвременно право*, 1992, № 2, с. 28-30; **Александров**, Андрей. Основни права на титулярите на лични данни и способности за правната им защита. – *Собственост и право*, 2016, № 10.

66

приложението на чл. 8 ЕКПЧ се подчертава, че правата по тази разпоредба не могат да бъдат ясно разграничени. Това е валидно особено за правото на зачитане на личния живот, от една страна, и останалите три права (правото на зачитане на семейния живот, на жилището и тайната на кореспонденцията), които спадат към личната сфера⁴⁶, от друга страна.

Правото на зачитане на личния и семеен живот на индивида, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения е уредено също и в чл. 7 ХОПЕС. В съответствие с чл. 52, § 3 ХОПЕС, това право има същия смисъл и обхват, който чл. 8 ЕКПЧ урежда⁴⁷. В Резолюция 428 (1970) на Консултативното събрание (сега Парламентарна асамблея) на СЕ, правото по чл. 8 е определено по следния начин: „Правото на лична сфера се отнася до личния, семейния и домашния живот, физическата и душевната неприкосновеност, честта и до брото име, недопустимост на представянето в невярна светлина, неразкриване на ирелевантни и злепоставящи факти, недопустимост на непозволеното публикуване на лични фотографии, защита срещу разкриването на поверителна информация, предоставена или получена от лицето“⁴⁸. В Заключенията на Конференцията на юристите от Северните страни относно правото на зачитане на личната сфера от 1967 г. към това право са добавени следните елементи: забрана да се използва името, самоличността или фотография на

лица без тяхно съгласие; забрана за шпиониране на лица; зачитане тайната на кореспонденцията⁴⁹. По делото Леандер ЕСПЧ отбелязва, че както съхранява нето на информация, отнасяща се до личния живот на г-н Леандер в секретно полицейско досие, така и предоставянето на тази информация, всяко едно от които е било придружено с отказ да му се даде възможност да я опровергае, е довело до нарушаване неприкосновеността на личния му живот, гарантиран от чл. 8 ЕКПЧ⁵⁰.

Б) Правото на достъп на страна до документите по преписката по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС.

⁴⁶ Терминът „право на лична сфера“ често се използва като сборно понятие за означаване на правата по чл. 8 ЕКПЧ. Вж. **Ван Дайк**, П., Г.Й.Х. **ван Хууф**. Европейската конвенция за правата на човека – теория и практика. София: Фондация Български адвокати за правата на човека, 2000, 456-505. Тези права са част от първото поколение основни права, които определяйки границите, в които се осъществява държавната власт, имат за предназначение да се ограничи държавната намеса при упражняването им.

⁴⁷ Вж. Разяснения по чл. 7 ХОПЕС.

⁴⁸ Вж. Council of Europe. Cons. Ass., Twenty-First Ordinary Session (Third Part), Texts Adopted (1970).

⁴⁹ Вж. **Velu**, J. The European Convention on Human Rights and the Right to Respect for Private Life, the Home and Communications. – In: *Privacy and Human Rights*. Third International Colloquy, Brussels, 1970, Manchester, 1973, с.12.

⁵⁰ Вж. Решение от 26.03.1987 г. по дело Леандер/Холандия (Leander Case), А. 116. В този смисъл и решение от 7.07.1989 по дело Гаскин/Великобритания (Gaskin Case), А. 160.

67

Правото по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС е предмет на анализ в редица дела пред Съда на ЕС. Това право предполага да се предостави възможност на за сегнатия субект да проучи всички документи, съдържащи се в преписката, които могат да бъдат относими към неговата защита – както уличаващите, така и оневиняващите, с изключение на защитени със закон тайни, вътрешните документи на Комисията и други поверителни сведения⁵¹. По принцип засегнатото лице носи тежестта да докаже, че е щяло да може да използва в своя защита частите от преписката, до които незаконосъобразно му е отказан достъп в хода на административното производство⁵².

Според постоянната практика на Съда, нарушаването на правото на достъп до преписката поначало може да доведе до отмяна на решението на Комисията само ако е накърнено правото на защита⁵³.

1.3.5. Правото на обезщетение по чл. 41, § 3 ХОПЕС.

Съгласно § 3 на чл. 41 ХОПЕС: „Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните

служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите-членки“⁵⁴. Тази разпоредба отразява уредената във втората алинея на чл. 340 ДФЕС *извъндоговорна отговорност на ЕС за нарушаване правото на Съюза*⁵⁴. Очевидно тази отговорност не може да е предмет на регулация от националното право на държавите членки.

1.3.6. Правото по чл. 41, § 4 ХОПЕС на всяко лице да се обръща към институциите на ЕС на един от официалните езици на Договорите и да получава отговор на същия език.

Чл. 55 ДЕС и препращащият към него чл. 358 ДФЕС, закрепват принципа на общовалидност и равнопоставеност на официалните езици на държавите-членки. Този принцип има опора в чл. 4 ДЕС относно зачитането на националната

⁵¹ Вж. Решение от 7.01.2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (Aalborg Portland), C-204/00 Р, C-205/00 Р, C-211/00 Р, C-213/00 Р, C-217/00 Р и C-219/00 Р. ⁵² Вж. Решение по дело PVC II; Решение от 7.01.2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (Aalborg Portland), C-204/00 Р, C-205/00 Р, C-211/00 Р, C-213/00 Р, C-217/00 Р и C-219/00 Р.

⁵³ Вж. Решение от 8.07.1999 г. по дело Hercules Chemicals/Комисия, C-51/92 Р; Решение от 2.10.2003 г. по дело Corus UK/Комисия, C-199/99 Р; Решение от 15.10.2002 г. по дело Limburgse Vinil Maatschappij и др./Комисия (известно като PVC II, C-238/99 Р, C-244/99 Р, C-245/99 Р, C-247/99 Р, C-250/99 Р-C-252/99 Р и C-254/99 Р).

⁵⁴ Съгласно чл. 350, ал. 2 ДФЕС: „В случай на извъндоговорна отговорност, Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнението на техните задължения.“

68

идентичност на държавите-членки и намира проявление в разпоредбите относно производствата пред Съда на ЕС; разпоредбите относно правото на петиции, правото на сезиране на Европейския омбудсман; правилата относно Официал

ния вестник на ЕС, който излиза на всички официални езици⁵⁵. В Резолюцията на Европейския парламент от 15 януари 2013 г., съдържаща препоръки към Комисията относно административнопроцесуалното право на Европейския съюз е посочено, че: „Административните решения са в писмена форма и се формулират по ясен, прост и разбираем начин. Те се съставят на езика, избран от адресата, при условие че той е един от официалните езици на Съюза“⁵⁶.

В практиката си Съдът е имал повод да се произнася по нарушаване на този общ принцип. Напр. в Решение от 11.12.2007 г. той е приел, че: „Чл. 58 от Акта относно условията за присъединяването към ЕС на ... и промените в

учреди телните договори на ЕС не допуска задълженията, предвидени в общностна правна уредба, която не е публикувана в Официален вестник на

ЕС на езика на дадена нова държава членка, въпреки че е един от официалните езици на ЕС, да могат да се налагат на частноправни субекти в тази държава, макар лицата да са можели да се запознаят с тази правна уредба по друг начин⁵⁷.

В чл. 41, § 4 ХОПЕС като елемент от правото на добра администрация е уредено задължението на институциите на ЕС да отговарят на запитвания на един от официалните езици.

Дали юридическото лице може в рамките на договорно отношение да изтъкне срещу Комисията правото, прогласено в чл. 41, § 4 ХОПЕС? Общият съд изтъква, че Комисията следва да зачита това право – съставна част на правото на добра администрация – когато в отношенията си с гражданите на Съюза упражнява правомощията, които черпи от правото на Съюза. По конкретното дело ищецът с писмо на гръцки език съобщава на Комисията, че не се е запознал с одиторския доклад, тъй като същият бил написан на английски език и иска одиторският доклад да му бъде изпратен на гръцки език, като посочва, че с отказа си да удовлетвори това му искане, Комисията *би нарушила правото му на защита*. В решението си Съдът приема, че оплакването на ищеца всъщност няма връзка с отказа на Комисията да отговори на гръцки език на писмата му, а с отказа ѝ да му изпрати одиторския доклад и съответните забележки, написани на този език. Одиторският доклад е документ, съставен от Комисията в приложение на разпоредбите на процесните договори. Поради това въпросът на какъв език документ, съставен от Коми

⁵⁵ Вж. **Семов**, Атанас. Права на гражданите на Европейския съюз. Т. 2. Правен режим на гражданството на ЕС и свободното движение. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2013, с. 153.

⁵⁶ Вж. С ОВ. бр. 440 от 30.12.2015 г.

⁵⁷ Вж. Решение от 11.12.2007 г., Skota-Lux, C-161/06.

сията в приложение на разпоредбите на процесните договори трябва да бъде изпратен на ищеца, следва да бъде решен на плоскостта на приложимото към посочените договори право⁵⁸.

2. Правна уредба на добрата администрация в АПК

2.1. Принципът на добра администрация в АПК

В АПК изрична норма, която да прогласява добрата администрация като основен принцип на процеса или като комплексно право няма. Някои от съставните права на комплексното право на добра администрация присъстват като част от съдържанието на изрично прогласени в дял първи, глава 2 АПК

основни принципи. Така чл. 6, ал. 1 АПК изисква административните органи да упражняват правомощията си добросъвестно и справедливо; чл. 10, ал. 2 АПК урежда принципа на безпристрастност; чл. 4, ал. 2 АПК посочва, че административните актове (АА) се издават по реда, установен от закона, а този ред предвижда задължителна форма, един от реквизитите на която са мотивите за издаване на АА; чл. 11 АПК урежда имплицитно разумния срок като изискване за осъществяване на процесуалните действия; чл. 12 АПК, прокламиращ принципа на достъпност, публичност и прозрачност, включва в съдържанието си и правото на достъп на страните до информацията по делото. Правото на изслушване е конкретизирано в отделните производства, уреждащи извършването на изпълнителна дейност и е тясно свързано с принципа на правото на защита.

В практиката на ВАС и на административните съдилища, макар и рядко, има позоваване на *правото* на добра администрация⁵⁹.

2.2. Компонентите на комплексното право на добра администрация в АПК

2.2.1. Правата по чл. 41, § 1 ХОПЕС и АПК.

А) Правото на безпристрастно разглеждане на делата е част от съдържанието на принципа за самостоятелност и безпристрастност, уреден в чл. 10 АПК, и бе разгледано при анализа на този принцип.

Б) Правото на справедливо разглеждане на делата е компонент на принципа на пропорционалност/съразмерност, и е намерило отражение в чл. 6, ал. 1 АПК, който предвижда административният орган да упражнява правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

⁵⁸ Вж. Решение от 16.07.2014 г., Т-59/11.

⁵⁹ Вж. Решение № 16060/2013 г. по адм.д. № 14109/2012 г., V отд. ВАС и Решение № 572/2014 г. по адм.д. № 3940/2013 г. на АССТ, в които съдът е коментирал задължението за мотивиране на АА.

Според съдилищата *задължението по чл. 6, ал. 1 АПК* означава засегнатото лице да бъде уведомено за започналото административно производство, да му се предостави възможността да представи доказателства и да бъдат установени и отчетени всички факти и обстоятелства, които законът изисква. Напр. когато законът императивно изисква от административния орган да осигури участието на квалифицирани експерти при вземането на решения, а това не е направено, не може да се приеме, че органът е действал по разумен начин и добросъвестно⁶⁰.

Друг пример е дело по жалба срещу заповед на председателя на Държав

ната агенция за метрологичен и технически надзор, с която е ограничен обхватът на издадена на търговското дружество лицензия за осъществяване на технически надзор на съоръжения с повишена опасност. В решението си по жалбата съдът приема, че правомощието на председателя да прилага принудителни административни мерки от разгледания вид следва да се упражнява добросъвестно и справедливо. В тази връзка продължителният период от време между установяването на нарушенията, извършени от дружеството през 2008 г. и 2009 г. и ограничаването на обхвата на лицензията на това основание през 2011 г., от една страна, а от друга – прилагането на принудителни административни мерки без да е направена проверка относно отстраняването на констатираните през 2008 г. и 2009 г. нарушения сочат, че заповедта е издадена на формално основание, при превратно упражняване на власт и в нарушение на чл. 6, ал. 1 АПК⁶¹.

В) Правото на разглеждане на делата в разумен срок е отразено в чл. 11 АПК, озаглавен „Бързина и процесуална икономия“. Във формулировката на *принципа за бързина и процесуална икономия, прогласен в чл. 11 АПК*, терминът „разумен срок“ не присъства. Разумният срок като изрично нормативно изискване за продължителността на *отделна фаза на административния процес* също не е установен. В производствата по издаване/сключване на административни договори и споразумения, изпълнение на АА, както и във фазата на контрола, при която се произнася административен орган, разумният срок е посочен в конкретни разпоредби за извършване на отделни процесуални действия⁶². Т.е. от административните производства, по реда на които се осъществява изпълнителна дейност, с разумен срок АПК изрично свързва производството за издаване на общи АА – чрез задължението на административния орган да осигури на заинтересованите лица възможност да реализират

⁶⁰ Вж. Решение № 923/2010 г. по адм.д. № 27/2010 г. на АССГ; Решение № 7952/2010 г. по адм.д. № 2145/2010 г., III отд. ВАС; Решение № 16538/2012 г. по адм.д. № 7657/2012 г., VI отд. ВАС.

⁶¹ Вж. Решение № 1928/2012 г. по адм. д. № 13639/2011 г., VII отд. ВАС. ⁶² Вж. чл. 69, ал. 2, чл. 96 АПК.

*правото си на участие в производството*⁶³, а също и производството по оспорване на АА по административен ред – чрез *възможността* заинтересованото лице да бъде изслушано⁶⁴.

В чл. 127, ал. 1 АПК е закрепено изискването за разглеждане и решава не на делата в разумен срок от съдилищата. Това не означава, че разумният срок не е основен принцип на изпълнителната дейност, а и на административния процес като цяло. По същество разпоредбата на чл. 11 АПК, озаглавена

„Бързина и процесуална икономия“ формулира принципа за разумен срок при разглеждане и произнасяне по делата. Защо? *Първо* – предвидено е, че процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона. Ако в закона е установен срок за осъществяване на процесуалното действие, то законодателят е направил предварителна преценка за разумната му продължителност⁶³, т.е. ex lege този срок се приема за разумен с оглед на съответното процесуално действие. *Второ* – ако законът предоставя на съответен орган да направи преценка кой е подходящият срок, то в чл. 11 АПК са установени критерии за избора на момента за извършване на конкретното процесуално действие – органът трябва да се спере на най-краткото време, което е необходимо според конкретните обстоятелства и според целта на действието или на АА, т.е. бързина *в рамките на разумен срок*. Разумната продължителност на което и да е процесуално действие, производство или фаза на процеса, респективно на целия процес е от значение за законността на АА/споразумение/ административен договор, защото разумният, а не краткият срок, с който традиционно се свързва принципът за бързина, сочи продължителността, която е оправдана, необходима, достатъчна за изясняването на конкретните факти и обстоятелства по съответното дело. Основната цел е законосъобразност – тя обуславя продължителността на срока. Т.е. бързината сама по себе си не може да е цел, тя е подчинена на законосъобразността – бързото решаване на даден въпрос не означава задължително законосъобразно решаване. Следователно изискването за разумен срок не е равнозначно на бързина.

В АПК са предвидени редица процесуални гаранции за своевременно произнасяне и разумна продължителност на производствата, по реда на които се осъществява изпълнителна дейност: необжалваемост на административни производствени действия, предхождат издаването на АА по чл. 64 АПК, институтът на споразумението във фазата на издаване на АА, възможността за избор на реда за оспорване (чл. 148 АПК), едноинстанционност на кон

⁶³ Вж. чл. 69, ал. 2 АПК.

⁶⁴ Вж. чл. 96 АПК.

⁶⁵ Напр. в чл. 57 АПК са предвидени различни срокове за издаване на индивидуалните АА, като са отчетени видът на органа – автор на АА; необходимостта от събиране на допълнителни доказателства; произнасянето на други органи; хипотези на неотложни случаи (чл. 34, 73 АПК) и на спиране на производството (чл. 54 АПК).

трола по административен ред (чл. 81, ал. 1 АПК), правото на отзив по чл. 91 АПК, правомощието на по-горестоящия административен орган да реши въпроса по същество в хипотезата на чл. 97, ал. 2 АПК, задължителното съдибяване на жалбите в едно общо производство, подведомствено на съда,

когато законосъобразността на АА е оспорена едновременно пред по-горестоящия административен орган и пред съд (чл. 129, ал. 1 АПК), независимостта на изпълнителното производство по АПК от висящо изпълнително производство по Гражданския процесуален кодекс или Данъчно-осигурителния процесуален кодекс срещу същия длъжник (чл. 270 АПК) и др. Конкретно уредените срокове са израз на принципа за законност – ако не се спазят, следват предвидените в закона последици – възможността за оспорване по съдебен ред на първоначалния АА при бездействие на по-горестоящия административен орган по чл. 97, ал. 5 АПК, възможността органът по изпълнението да възложи на вискателя да извърши изпълнението (чл. 286 АПК), мълчаливият отказ и мълчаливото съгласие в производството за издаване на индивидуални АА. Ако са спазени установените в закона срокове за извършване на отделните процесуални действия или за решаване на съответния въпрос, но цялата продължителност на делото е надхвърлила разумните граници, е налице неспазване на критериите за избор на разумен срок. Изводът, който се налага е, че бързината и процесуалната икономия са средства за постигане на по-голяма ефективност на съответната дейност⁶⁶, в случая изпълнителната дейност, а не са елемент от същността ѝ. Въпреки заглавието „Бързина и процесуална икономия“ на чл. 11 АПК, не бързината и процесуалната икономия са дефинирани в тези разпоредби като принципи на изпълнителната дейност по АПК.

Нарушаването на *разумния срок, предвиден като изрично изискване/право за извършване на съответното процесуално действие*, в практиката на ВАС и на другите административни съдилища е било основание за отмяна на АА, когато съдилищата са приели за доказано, че е налице съществено нарушение на административнопроизводствените правила поради нарушаване правото на участие на лицето в производството за издаване на АА, водещо до нарушаване на правото на защита, или защото ако не беше допуснато това нарушение, АА би имал друго съдържание⁶⁷. Когато с изискването на нови и различни доказателства административният орган поставя адресата в явна невъзможност да ги изпълни, е налице нарушаване на този принцип⁶⁸. Но когато преце

⁶⁶ Вж. В този смисъл относно бързината и процесуалната икономия в гражданския процес – **Сталев, Живко**. Българско гражданско процесуално право. 7. доп. и прераб. изд. София: Сиела, 2002, с. 90.

⁶⁷ Вж. Решение № 1422/2013 г. по адм.д. № 3820/2012 г. на АС-Пловдив; Решение № 12799/2016 г. по адм.д. № 6676/2016 г., VII отд. ВАС; Решение № 9251/2016 г. по адм.д. № 6588/2016 г., VII отд. ВАС; Решение № 9404/2016 г., по адм.д. № 5692/2016 г., VII отд. ВАС. ⁶⁸ Вж. Решение № 654/2008 г. по адм.д. № 688/2008 г. на АССО.

няват продължителността на осъществяване на изпълнителната дейност, или се произнасят по жалби срещу бездействия при извършването ѝ, съдилищата може да се позовават и на неспазване на разумния срок като основен принцип на правото на ЕС, респективно на неспазване на основен принцип на АПК по чл. 11. Следователно за спазването на разумния срок при извършването на изпълнителна дейност са налице процесуални средства за защита, които предоставя правото на ЕС и те трябва да се използват ефективно.

Изводът, който може да бъде направен е, че разумният срок е основен принцип както на правораздавателната, така и на изпълнителната дейност, а бързината и процесуалната икономия са едни от средствата за постигането му. Характерната и необходима за осъществяване на изпълнителната дейност експедитивност се постига чрез извършването ѝ в разумен срок и при стриктно спазване на принципа за служебното начало.

2.2.2. Правото по чл. 41, § 2, б. „а“ ХОПЕС и АПК.

Правото на изслушване е проявление на конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията на Република България (КРБ). В мотиви те на Решение № 3/17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г. Конституционния съд (КС) приема, че: „Правото на защита по чл. 56 КРБ има различни проявни форми – жалби до различни общински и държавни органи, устни или писмени *възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, ... в зависимост от това, къде правото на защита се реализира. ...* Процесуалните гаранции на правата на човека имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право.“ В диспозитива на решението КС подчертава, че: „Правото на защита е *основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси*“.

Правото на изслушване от една страна е свързано с осигуряване на възможност за участие на страните в производството⁶⁹. От друга страна, то се разглежда и като изслушване на заинтересованите в тесен смисъл⁷⁰.

Изискването по чл. 26 АПК за уведомяване на заинтересованите лица за започване на административното производство по издаване на индивидуални АА има съществено значение за даване на възможност за участието им в него. Задължението за уведомяване остава в сила дори и когато в специалния закон

⁶⁹ Вж. чл. 26, 28, 34, 43 АПК за индивидуалните АА и чл. 66-68 АПК за общите АА. ⁷⁰ Вж. чл. 35 АПК за индивидуалните АА, чл. 69, чл. 71 и чл. 73 АПК за общите АА, чл. 77

то не е изрично уредено⁷¹. Това задължение е въведено, от една страна, за да се даде възможност на страната своевременно да защити интересите си, а от друга страна – да се попълни преписката с най-пълна информация за фактите и обстоятелствата от значение за случая. Преценката дали неизпълнението на чл. 26 АПК е повлияло или е могло да повлияе на съдържанието на крайния акт, т.е. дали нарушението е съществено, или несъществено, трябва да се прави конкретно за всеки отделен случай⁷².

По повод нередовности във връзка с уведомяването за започване на про изводство за издаване на общ АА съдилищата приемат, че задължение на ад министративния орган, издател на АА, е да спази процедурата в съответствие с принципа на служебното начало – чл. 9 АПК, и принципа по чл. 12 АПК. С оглед гарантиране на тези принципи задълженията са императивно предвиде ни, поради което неизпълнението на което и да е от тях води до процесуално нарушение, налагащо отмяната на акта⁷³.

Правото на участие на страната в производството за издаване на *индивиду ален* АА е уредено и в чл. 34 АПК. Административният орган е длъжен да ѝ осигури възможност: да преглежда документите от преписката, както и да си прави бележки и извадки или – според техническите възможности – копия⁷⁴;

⁷¹ Например съществено нарушение на процесуалните правила е неуведомяването на собственика за открито производство по проучване и деклариране на недвижим имот с предварителна класификация „национално значение“, като с нея са определени и времен ни режими на опазване, позовавайки се на специалния ЗКН, в който не е предвидено та кова изискване. Вж. Решение № 16379/2011 г. по адм.д. № 9775/2011 г., 5-членен състав ВАС; Определение № 3729/2011 г. по адм.д. № 1678/2011 г., III отд. ВАС; Определение № 4610/2011 г. по адм.д. № 4141/2011 г., 5-членен състав на ВАС.

⁷² Вж. Решение № 5714/2010 г. по адм.д. № 15355/2009 г., VI отд. ВАС. Например обя вянето по чл. 61, ал. 3 АПК върху таблото за обявления на заповедта на кмета на об щината за принудително изваждане от общински имот по чл. 65, ал. 1 ЗОС, извършено вместо индивидуалното ѝ съобщаване, не е съществено нарушаване на процесуалните правила и не е равнозначно на неуведомяване на заинтересованото лице по реда на чл. 26 АПК. Производството по изваждане е било образувано след прекратен договор за наем между общината и лицето, и заповедта, с която е прекратено наемното правоотношение, е влязла в сила. Едва след това със заповед е било наредено изземването на имота поради това, че бившият наемател не го е освободил доброволно. Не би могло да се приеме, че допуснатото нарушение е ограничило правото на страната на защита, тъй като в хода на съдебния процес, включително и в касационното производство, страната е имала възмож ност, но не е представила доказателства за ползване на процесния имот на годно правно основание. В ж. Решение № 7323/2009 г. по адм.д. № 13421/2008 г., III отд. на ВАС.

⁷³ Вж. Решение № 452/2011 г. по адм.д. № 121/2011 г. на АССО; Решение № 683/2014 г. по адм.д. № 326/2014 г. на АССО.

⁷⁴ Предоставянето на достъп до документи, част от преписката, образувана по искане на конкретно лице, е задължение на административния орган, което произтича пряко от

да изразява становища по събраните доказателства и по предявените искания; да прави възражения по допустимостта на доказателствените средства; да от правя искания по събирането на насрещни доказателства или провеждането на устни изслушвания. Правото на участие на страните в производството за издаване на индивидуални АА, така, както е уредено в чл. 34 АПК, не е абсолютно. То се упражнява в определени от органа кратки срокове, може да бъде ограничено в защита на по-важни ценности като живота и здравето на гражданите, или важни държавни или обществени интереси⁷⁵. Намира при положение и общото изискване за добросъвестност при упражняване на процесуалните права⁷⁶. Според съдилищата тъй като нормата на чл. 34, ал. 4 АПК е изключение от общото правило, тя следва да се тълкува стриктно и да се прилага само при наличие на установените в нея предпоставки, а не при пред полагаеми или определени от органа такива⁷⁷.

Предоставянето на *достъп до документи, част от преписката* не може да бъде ограничавано с различни съображения, и в частност както с предишно предоставяне, така и под предлог на несъгласие на останалите участници в същото производство⁷⁸. Чл. 34 АПК намира приложение и при възобновяване на производството по издаване на АА по гл. 7 на АПК⁷⁹.

Важна гаранция срещу злоупотреба от органа при ограничаване правото на участие на страните в производството, е изискването причините за неприлагането на чл. 34, ал. 1-3 АПК да бъдат изложени в мотивите на акта. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 73 АПК, която задължава административния орган, когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт: „... в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаване на него му.“ Разпоредбата на чл. 34, ал. 3 АПК не намира приложение в производствата, които имат вътрешнослужебен характер и не водят до издаване на индивидуален АА⁸⁰.

⁷⁵ Вж. чл. 34, ал. 4 АПК.

⁷⁶ Вж. чл. 4, ал. 3 АПК.

⁷⁷ Вж. Решение № 209/2013 г. по адм.д. № 6630/2012 г., VII отд. ВАС.

⁷⁸ Вж. Решение № 5093/2012 г. по адм.д. № 14104/2011 г., II отд. ВАС.

⁷⁹ Вж. Решение № 6872/2010 г. по адм.д. № 2382/2010 г., II отд. ВАС.

⁸⁰ Например производството по одобряване на бизнеспланове на операторите на водоснабдителните и канализационните услуги по Закона за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРЦВКУ) има предназначение да се одобри програма за дейността на оператора на ВиК услуги в рамките на нормативно определен период. В него не се събират доказателства за основателността на искането, а се прави съпоставка за съответствие на представения проект с показателите за качество

и цени на ВиК услугите, които следва да бъдат достигнати. Поради това неговото развитие е изцяло вътрешнослужебно, без участие на заявителя. При преценката на плана и свързаните с нея конкретни указания за изменение на плана, комисията се ръководи от принципите, залегнали в специалния закон – чл. 7 ЗРЦВКУ: социална поносимост на цените на ВиК,

76

Значимостта на правото на участие е отчетена от законодателя чрез възможността влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, да може да бъде отменен или изменен, когато страната вследствие на нарушаването на административнопроизводствени те правила е била лишена от възможността да участва в административното производство⁸¹. Основанието по чл. 239, т. 5 АПК за отмяна на влезли в сила съдебни актове, също е лишаване на страната вследствие на нарушаване на съответните правила от възможност да участва в делото.

Правото на изслушване в *тесен смисъл* се обезпечавя чрез задължението на органа да обсъди обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации⁸². Те са важно доказателствено средство. Като такива в производството за издаване на *индивидуални* АА могат да вземат формата на писмена декларация, на устни пояснения, становища, предложения⁸³. Законът не предвижда ограничения в съдържанието на обясненията, стига да са във връзка със случая. Няма пречка страните да правят възражения по всяко едно процесуално действие, извършено от който и да е участник в производството. Във връзка с нарушаването на разпоредбата на чл. 35 АПК правната теория и съдебната практика приемат, че *всяко нарушаване на изискването за изясняване на фактите и обстоятелствата* от значение за случая е съществено процесуално нарушение⁸⁴. Докато *необсъждането на обясненията и възраженията* на страните е съществено процесуално нарушение *само ако те пряко* касаят решавания с административния акт въпрос⁸⁵.

Разпоредбата на чл. 71 АПК преповтаря тази на чл. 35 АПК относно изискването *общият* АА да се издаде след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации. В практиката си ВАС поддържа, че до нарушаване на чл. 71 АПК води всяко нарушение на правилата в процедурата за издаване на общи АА (неоповестяване за предстоящото издаване на акта, неуказване на мотивите, неосигурена форма за участие или приемане на акта преди да е изтекъл минималният едномесечен срок), защото административният орган може да изпълни задължението си да обсъди позицията на заинтерес

икономическа обосновааност на цените, насърчаване намаляването на загубите на вода и др. Вж. Решение № 6290/2007 г. по адм.д. № 11027/2006 г., V отд. ВАС. ⁸¹ Вж. чл. 99, т. 6. АПК.

⁸² Вж. чл. 35, 71 АПК.

⁸³ Вж. чл. 43, 45, 77 АПК.

⁸⁴ Вж. **Пенчев**, Константин, Иван **Тодоров**, Георги **Ангелов**, Богдан **Йорданов**. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София:, Сиела, 2006, с. 119; Също и ППВС № 4/1980 г.

⁸⁵ Вж. ТР № 4/22.04.2004 г. по адм.д. № ТР-4/2002 г., ОСС ВАС. В този смисъл е и ППВС № 4/1976 г.: „... необсъждането на обясненията и възраженията на страните е съществено процесуално нарушение само ако те не са очевидно неоснователни“.

сованите лица само ако преди това е предоставил възможност такава да бъде изразена, съответно тази възможност не е опорочена. Отменително основание е и прякото нарушение на чл. 71 АПК, когато има депозирани предложения и възражения на заинтересовани лица, но те не са разгледани. Същевременно раз

поредбата на чл. 71 АПК не обвързва административния орган да приеме всич ки постъпили предложения и възражения. Но органът е задължен да ги обсъди, което означава да има становище по всяко едно от тях. АПК не указва изрично начина, по който да бъде изразена позицията, поради което, доколкото в специ ални закони не е предвидено, в практиката се следват различни правила – на пример изработва се мотивирана справка за отразените в проекта и за непри етите по него бележки и тя се прилага към делото.⁸⁶ В теорията се поддържа, че публичното уведомяване за проекта, за основните съображения за издаването на общия АА и за формите на участие на заинтересованите лица в производ ството по издаване на акта са важни процесуални изисквания и неспазването им представлява съществено нарушение на процесуалните правила.⁸⁷ И това е така, защото неоповестяването им е нарушение на задължението за „активната прозрачност“ на производството, проява на принципа за достъпност, публичност и прозрачност по чл. 12 АПК.

Значимостта на правото на изслушване в тесен смисъл е изрично подчер тана и в някои специални закони – например в разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Закона за държавния служител: „Когато дисциплинарно наказващият орган не е изслушал държавния служител или не е приел и обсъдил писмените му обяс нения, съдът отменя дисциплинарното наказание, без да разглежда спора по същество.“

Що се отнася до споразумението по чл. 20 АПК, в теорията е обосновано разбирането, че в този случай се изисква по-висока степен на участие на заинтересованите лица, отколкото при издаването на АА. Причината е фактът, че е налице процес на взаимодействие и съгласуване на две воли, които в резултат на това трябва да станат публични, насрещни и кореспондиращи по съдържа ние, а това изисква по-висока степен на достъп до органа и информацията⁸⁸.

⁸⁶ Вж. **Еленков**, Александър, Ангел **Ангелов**, Асен **Дюлгеров**, Атанаска **Дишева**, Лозан **Панов**, Мария **Казанджиева**, Соня **Янкулова**, Теодора **Николова**, Юлия **Ковачева**. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013, с. 626-627.

⁸⁷ Вж. Къндева, Емилия в: **Лазаров**, Кино, Димитър **Костов**, Дончо **Хрусанов**, Емилия **Къндева**. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 73.

⁸⁸ Вж. **Сивков**, Цветан. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012, с. 64.

78

2.2.3. Правото по чл. 41, § 2, б. „в“ ХОПЕС и АПК.

Задължението за мотивиране на АА по същината си е задължение на автор на акта да обяви публично основанията да издаде този именно АА, да установи открито връзката между едно фактическо или юридическо положение, което се явява предпоставка на акта, и волеизявлението, което е предприел⁸⁹.

За *индивидуалните* АА задължението за мотивирането им е закрепено в чл. 59, ал. 1 АПК, като мотивите съдържат фактическите и правните основания за издаване на акта⁹⁰.

Мотивите на *общите* АА са посочени в чл. 66, ал. 2 АПК като „основните съображения за издаването на акта“. Това са фактическите основания за издаването им, които дават възможност на заинтересованите лица да разберат фактите, мотивирали административния орган да издаде акта⁹¹.

Мотивите, съответно докладът, на *нормативния* АА съдържат съгласно чл. 28, ал. 2 ЗНА изрично посочена информация: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на ЕС. Тъй като Законът за нормативните актове (ЗНА) придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт (НА), в чл. 28, ал. 4 ЗНА е предвидено, че проект на НА, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния орган.

„Необходимостта и задължителността на излагането на мотиви при издаване на акт от административния орган ... дава възможност на адресата на акта и заинтересованите лица да научат какви са фактите, мотивирали административния орган, да приложи една или друга правна норма. Мотивите дават възможност на по-горестоящия административен орган и съда да извършат проверката за законосъобразност на акта. По изложените причини липсата на мотиви във всички случаи е основание за отмяната на издадения

административен акт... Въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност, неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и са основания за отмяната на акта. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса

⁸⁹ Вж. **Стайнов**, Петко. Административно правосъдие. София: БАН, 1993, с. 423. ⁹⁰ Вж. чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК.

⁹¹ Вж. Решение № 1422/2013 г. по адм.д. № 3820/2012 г. на АС-Пловдив.

дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона⁹². Мотивирането на АА е изискване за законосъобразността му. Липсата на мотиви води до унищожаване на АА. При индивидуалните и общите АА липсата на мотиви се разглежда от някои автори само като нарушение на формата⁹³, а според други и като съществено процесуално нарушение⁹⁴. Неспазването на изискването за мотивираност на нормативните АА, което изискване се реализира чрез прилагането на чл. 26, ал. 3 и чл. 28, ал. 1 и ал. 2 ЗНА, е съществено нарушение на административнопроизводствените правила⁹⁵.

2.2.4. Правото по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС и АПК.

На правото на достъп до преписката по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС кореспондира правото на достъп до информация на страните в отделните производства по АПК, по реда на които се осъществява изпълнителна дейност.

Чл. 12, ал. 2 АПК урежда правото на страните на достъп до информацията в производството – т. нар. пасивна прозрачност, което право е част от дефинирания в кодекса принцип на достъпност, публичност и прозрачност.

Редица разпоредби уреждат реализирането на правото на „пасивен“ достъп на страните до информация в производството за издаване на *индивидуални АА*. Така разпоредбата на чл. 34, ал. 1 АПК предвижда, че: „Административният орган осигурява на страните възможност да преглеждат документите по преписката, както и да си правят бележки и

извадки или – според техните ските възможности – копия включително и след приключването (на произ водството – б.м.) с издаване на индивидуален административен акт съгласно Закона за Националния архивен фонд⁹⁶.

На следващо място, правилото на чл. 41, ал. 1 АПК урежда възможност та:

„При и по повод висящо производство всяка от страните ... да иска чрез административния орган от друга страна в производството да представи ... заверени от нея копия от намиращи се в тази страна собствени или чужди документи, имащи значение за случая.“ С ал. 2 на чл. 41 АПК същата въз

⁹² Вж. ТР № 4/2004 г. ОСС ВАС.

⁹³ Вж. **Лазаров**, Кино. Изисквания за законосъобразност на административните акто ве. София: Феня, 1999, с. 37 и сл.

⁹⁴ Вж. **Димитров**, Добри. Административен процес. Обща и специална част. По обща та и специалната клауза. 7. прераб. и доп. изд., София: Сиела, 2003, с. 211. ⁹⁵ Вж. Решение № 3768/2013 г. по адм.д. № 1828/2012 г., VII отд. на ВАС; Решение № 10775/2013 г. по адм.д. № 5574/2013 г., 5-членен състав на ВАС.

⁹⁶ По силата на чл. 45, ал. 1 ЗНАФ: „Всички приключили в деловодните служби на държавните и общинските институции документи до 31 декември на текущата година се предават в техните учреденски архиви до 30 юни следващата година.“ Разрешението за достъп се издава от ръководителя на съответния архив. Отказът може да се обжалва по реда на АПК. Решението на административния съд е окончателно. Вж. чл. 87 ЗНАФ.

80

можност е предоставена и спрямо неучастващи в производството граждани и организации. Тоест нормата на чл. 41 АПК позволява изрично предоставяне на преписи на документи, заверени от страната или от трети, неучастващи в производството лица, както и на официално заверени преписи на документи. Това право на страната не я освобождава от задължението да участва и по друг начин в процеса на доказване⁹⁷. Процесуалната възможност по чл. 41, ал. 2 АПК принадлежи на страната, а не на административния орган, чрез кой

то се прави искането, и то само в случай, че са налице *документите*, за чието съществуване страната знае, независимо кой е техният издател⁹⁸. Бездействието на страната по отношение на процесуалната възможност по чл. 41 АПК може да доведе до правни изводи, които са неблагоприятни за нея. Така съдът е приел, че в административно производство за установяване и премахване на незаконен строеж по смисъла на чл. 225, ал. 2, т. 2 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) без изискуемите строителни книжа, заинтересованото лице е имало процесуалната възможност да ангажира допълнителни доказателства за установяване на годината на застрояване. Жалбоподателят се е задоволил единствено да посочи, че цялата документация за обекта се намира в трето неучастващо в делото лице, без да го конкретизира. Жалбоподателят е бил уведомен от административния орган какви доказателства следва да представи и е могъл, ако е смятал, че действително съществуват документи, доказ

ващи пряко или поне индикиращи наличието на строежа преди 7.04.1987 г., да упражни правото си по чл. 41 АПК. При липсата на строителни книжа за извършения строеж правилно същият е преценен от административния орган като незаконен по смисъла на чл. 225, ал. 2, т. 2 ЗУТ⁹⁹.

Съгласно чл. 44 АПК *сведения* от неучастващи в производството лица може да иска административният орган, водещ производството, когато съществени и относими към делото факти и обстоятелства не могат да бъдат установени по друг начин, като страните имат право на достъп и до тях. Сведенията се да

ват писмено. Те се подписват от лицата, които са ги дали, и от административния орган или от определен от него служител. Когато лицето не може да даде сведения писмено, то се призовава да ги даде устно пред административния орган или определен от него служител. Сведенията се записват и подписват от органа или служителя и от лицето, което ги е дало.

По силата на чл. 45 АПК всяка от страните в производството може да бъде призована от административния орган да даде *пояснения*, ако това е необходимо за изясняване на случая или за изпълнение на предприетите действия, както и когато специален закон предвижда това. В тези случаи насрещната

⁹⁷ Вж. Определение № 146/2008 г. по адм.д. № 9199/2007 г., III отд. на ВАС.

⁹⁸ Вж. Решение № 7314/2012 г. по адм.д. № 14395/2011 г., VII отд. на ВАС.

⁹⁹ Вж. Решение от 25.07.2011 г. по адм.д. № 884/2010 г. на АС-Добрич.

страна може да задава въпроси на даващия пояснения чрез органа, водещ про изводството.

Заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до *цялата информация*, съдържаща се в преписката по издаване на *общ АА*, до колкото в специален закон не е установено друго¹⁰⁰.

В съдебната практика, а и в теорията, се среща становището, че *отказът да се даде достъп на страните до информация, съдържаща се в преписката* по издаване на общ, респективно индивидуален АА не подлежи на самостоятелно обжалване, а е основание за оспорване на крайния акт на основание чл. 146, т. 3 АПК¹⁰¹. Това разбиране не може да бъде споделено. Ако с отказа се засяга правото на защита на страната, непредоставянето на достъп до информация по преписката би било съществено процесуално нарушение.

Непредоставянето на достъп до преписката, изразяващо се в *бездействие*, съгласно чл. 257 АПК може да се оспори безсрочно, като се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални АА. С решението си съдът или осъжда административния орган да извърши действието, или отхвърля искането. Съдът е длъжен да изследва въпроса дали поисканите документи съществуват. Доказателствената тежест на твърдението за наличието им в преписката

лежи върху страната, която твърди, че този ЮФ е осъществен. Административният орган от своя страна следва да представи доказателства, че достъп до преписката е бил осигурен¹⁰².

Изводът, който може да бъде направен е, че правото на достъп до преписката по чл. 41, § 2, б. „б“ ХОПЕС е гарантирано в АПК.

2.2.5. Правото на език по чл. 41, § 4 ХОПЕС и АПК.

Разпоредбата на ал. 1 на чл. 14 АПК е в съответствие с КРБ, в която е постановено, че официалният език в РБ е българският и случаите, в които се използва само официалният език, се посочват в закона¹⁰³. Правата по ал. 2 и ал. 5 на чл. 14 АПК са гаранция за реално упражняване от една страна на правото на защита, а наред с това и на принципа на равенство във всички фази на

¹⁰⁰ Вж. чл. 68 АПК.

¹⁰¹ Вж. Определение № 11447/2008 г. по адм.д. № 10384/2007 г., III отд. ВАС, както и **Еленков**, Александър, Ангел **Ангелов**, Асен **Дюлгерев**, Атанаска **Дишева**, Лозан **Панов**, Мария **Казанджиева**, Соня **Янкулова**, Теодора **Николова**, Юлия **Ковачева**. Цит., съч., с. 620.

¹⁰² Вж. Решение № 7950/2010 г. по адм.д. № 2989/2010 г., III отд. на ВАС; Решение № 41/2009 г. по адм.д. № 2319/2009 г. на АССГ.

¹⁰³ Вж. чл. 3 и чл. 36, ал. 3 КРБ. Съгласно чл. 9 ЗНА, разпоредбите на НА се формулират на български език. В някои специални закони има изискване сведенията/информацията да е на английски език и на български език. Вж. чл. 15, ал. 1, т. 5 от Закона за безмитната търговия. В други е посочено, че информацията може да е в несловесна форма. Вж. чл. 2, ал. 2 от Закона за електронния документ и електронния подпис.

82

административния процес, включително и в производствата за осъществяване на изпълнителна дейност. Алинея 3 от същия член пък гарантира реализацията на принципа за истинност. Следователно измеренията на прокламирания в чл. 14 АПК принцип на език се проявяват главно чрез съдържанието на останалите принципи на изпълнителната дейност по АПК.

Извършеният преглед на правото и на принципа на добра администрация в правото на ЕС, както и направеният анализ на уредбата на съставните права на комплексното право на добра администрация в АПК позволяват да се направи заключението, че макар и да не е сред изрично прогласените в кодекса, този принцип е гарантиран чрез включване на част от компонентите му в съдържанието на други основни принципи по АПК, както и чрез уредбата на административнопроцесуалните права и задължения на страните и на решаващия орган в производствата по кодекса.

ЛИТЕРАТУРА

Александров, Андрей. Основни права на титулярите на лични данни и способности за правната им защита. – *Собственост и право*, 2016, № 10.

Ван Дайк, П., Г. Й. Х. **ван Хууф**. Европейската конвенция за правата на човека – теория и практика. София: Фондация Български адвокати за правата на човека, 2000. XXVI, 806 с.

Димитров, Добри. Административен процес. Обща и специална част. По общата и специалната клауза. 7. прераб. и доп. изд., София: Сиела, 2003. 556 с. **Еленков**, Александър, Ангел **Ангелов**, Асен **Дюлгеров**, Атанаска **Дишева**, Лозан **Панов**, Мария **Казанджиева**, Соня **Янкулова**, Теодора **Николова**, Юлия **Ковачева**. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013. 1600 с.

Лазаров, Кино. Изисквания за законосъобразност на административните актове. София: Фенея, 1999. 84 с.

Лазаров, Кино, Димитър **Костов**, Дончо **Хрусанов**, Емилия **Къндева**. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007. 376 с.

Панайотова, Емилия. Актуални проблеми на защитата на информацията за гражданите. – *Съвременно право*, 1992, № 2, 27-34.

Пенчев, Константин, Иван **Тодоров**, Георги **Ангелов**, Богдан **Йорданов**. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София: Сиела, 2006. 524 с. **Семов**, Атанас. Права на гражданите на Европейския съюз. Т. 2. Правен режим на гражданството на ЕС и свободното движение. София: Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 2013. 420 с.

Сивков, Цветан. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. София: Сиела, 2012, 188 с.

83

Стайнов, Петко. Административно правосъдие. София: БАН, 1993. 708 с. **Сталев**, Живко. Българско гражданско процесуално право. 7. доп. и прераб. изд. София: Сиела, 2001. 984 с.

Танчев, Евгени. Въведение в конституционното право. София: Сиби, 2003. 480 с.

Council of Europe. Cons. Ass., Twenty-First Ordinary Session (Third Part), Texts Adopted (1970).

Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe et Alexander H. Turk. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

Tridimas, Takis. The General Principles of EU Law. 2. ed., Oxford University Press, 2006. **Velu**, J. The European Convention on Human Rights and the Right to Respect for Private Life, the Home and Communications. – In: *Privacy and Human Rights*. Third International Colloquy, Brussels, 1970, Manchester, 1973.

Дадена в катедра „Административноправни науки“ – май 2021
г. Рецензенти – проф. д-р Цветан Сивков
– доц. д-р Атанас Симеонов