

ПРИНЦИПЪТ НА БЪРЗИНА И ПРОЦЕСУАЛНА ИКОНОМИЯ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Д-р Младен Младенов*

Разпоредбата на чл. 11 на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) гласи, че процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.

Бързината

При тълкуването на горната норма се налага изводът, че този принцип действа по отношение на всички органи, в чиято компетентност са актовете и действията по кодекса, независимо дали те са административни или съдебни органи. Това е така, защото при наличието на ситуация, която се развива по възможните инстанционни производства по АПК, основни участници в процеса, които имат ръководна роля в него, са администрацията или съдилищата от системата на административното правосъдие. От тях се изисква да спазват законоустановените срокове. Законодателят е използвал общото понятие „закон“, като е имал предвид преди всичко сроковете по самия Административнопроцесуален кодекс, но освен това – и всички срокове по специални материални или процесуални разпоредби в други нормативни актове. Вътре обаче в тези срокове административният орган или съдът трябва да се стреми към постигането на „най-краткото време“, т.е. – да направи така, че да извърши действието или да издаде акта в по-къс срок от законоустановения.

* Младен Младенов притежава магистърски степени по „Право“ и по „Охрана на обществената ред и борба с престъпността“ от Академията на МВР – София, по „Публични финанси“ от Университета за национално и световно стопанство – София, и по „Науки за мениджмънта“ от Университета в Лиеж, Белгия. Докторската му дисертация по политология в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ е на тема „Управление на конфликти. Методи за алтернативно разрешаване на спорове в данъчния процес (в контекста на приходната администрация)“. Има множество специализации в Австрия, Белгия, САЩ, Индия, Унгария, Ирландия и други страни. Преподава в Югозападния университет „Неофит Рилски“, в Нов български университет, в Института по публична администрация, в Школата по публични финанси към Министерството на финансите и в Института на вътрешните одитори в България. Член е на Експертния съвет на Риск Мениджмънт Институт. Консултант в публичния сектор. Професионалната му биография е свързана с адвокатурата, съдебната система и държавната администрация.

Категорично трябва да се приеме, че законодателят постановява задължително спазване на законовите срокове, като дори очаква те да бъдат съкратени. Този нормативен подход навежда на мисълта, че битуващата с десетилетия в българската правна теория и юридическа практика теория за „инструктивните срокове“ вече не може да бъде използвана като каквото и да е оправдание за административните органи и съдилищата, които пропускат спазването на законоустановените срокове в административния процес. Всъщност никой не оспорва факта, че дори и извън законоустановените срокове компетентният орган (административен или съдебен) може да се произнесе с валиден правен акт или да извърши валидно правно действие. Акцентът обаче не трябва да се поставя на компетентността на органа или на валидността на акта, а върху спазването или не на установените със закон срокове. Затова в съвременния административен процес те вече не трябва да бъдат разглеждани като „инструктивни“ или не, а като задължителни срокове¹.

Всичко гореказано е в контекста на бързината, визирана в правната разпоредба на чл. 11 от Административнопроцесуалния кодекс. Тази бързина е задължителна в законоустановените срокове (които законодателят сам намалява все повече и повече – виж алинеи от 1 до 4 на чл. 57 от АПК), но е и нормативно пожелателна – за извършването на актове и действия в по-къси от установените от закон срокове. В този смисъл **бързината** трябва да се разбира като „най-краткият път във времето“ за развитието на административното производство.

Съдебната практика

Върховният административен съд е формирал богата практика по приложението на чл. 11 от Административнопроцесуалния кодекс. В негови определения и решения могат да се открият различни нюанси на принципа на бързина и процесуална икономия, но най-вече по отношение на *аспекта на бързината*.

Така например възможността на административния орган да спре по собствена преценка производството отлага за неопределено време развитието му. Единственият начин за защита на правата и законните интереси на заинтересованото лице е съдебният контрол, който се развива по опростена и бърза процедура (уредена в глава десета, раздел IV от АПК). Именно такава е и законодателната цел – бързо разглеждане на административния въпрос по същество, а не забавянето му. Когато въпросът зависи от преюдициално действие или акт, налице е законодателен стимул за бързина, защото от това ще зависи

¹ В този смисъл – Младенов, Младен. Научна статия на тема: „Нова парадигма на инструктивните срокове в административния процес през XXI век (и в публичното право въобще)“, Международна научнопрактическа конференция „Право, управление и медии през XXI век“, 16-17 май 2012 година, Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, под печат.

окончателният административен акт. Административният орган, който е компетентен от издаването на акта пък поначало е стимулиран от бързина при производството². При нормална мотивация на административните органи няма никаква причина да се отлага решаването на административния въпрос, защото натрупването на подобни отлагания във времето неминуемо ще доведе до затруднение, или дори до блокиране на работата му. Съвсем други са нещата при патологии в мотивацията, свързани с евентуални корупционни практики, лоша организация на работа, липса на контрол или некомпетентност. Оттук следва, че спазването на изискването за бързина на административния процес е явен критерий за законосъобразно, професионално и добросъвестно изпълнение на правомощията на административния орган.

Спазването на правилата на местната подсъдност дава възможност делото пред административните съдилища да се разгледа справедливо и в разумен срок. Обратното би означавало събирането на доказателства да бъде затруднено, а това би било в нарушение на изискването за бързина³.

Неспазването на правилата на родовата подсъдност чрез препращането на делото до горестояща съдебна инстанция от системата на административните съдилища, независимо от неправилното адресиране на искане от заинтересовано лице води до недопустимост на производството пред горната съдебна инстанция. Препращането само по себе си е недопустимо и се явява нарушение на принципа за бързина и процесуална икономия⁴.

Когато по силата на специфична правна регламентация на съда е дадена възможност, но и му е вменено задължение незабавно да разгледа искане за спиране на предварително изпълнение, принципът на бързина е спазен, след като съдът е разгледал искането в закрито съдебно заседание, и то незабавно, без да даде възможност на административния орган да изрази становище, да оспори представените документи или да получи книжа по пътя на размяната им⁵.

Когато не са изпълнени дадените от съда указания в законоустановения срок, то се приема, че страната не е проявила необходимата процесуална активност, с което нарушава принципа на бързина и процесуална икономия.

² В този смисъл – определение № 627 от 13.01.2011 г. на Върховния административен съд по административно дело № 14236/2010 г., петчленен състав, докладчик съдията Соня Янкулова.

³ В този смисъл – определение № 1347 от 26.01.2012 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1134/2012 г., IV отделение, докладчик съдията Галина Каргъзова.

⁴ В този смисъл – определение № 1550 от 4.02.2009 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1228/2009 г., VI отделение, докладчик съдията Маргарита Славова.

⁵ В този смисъл – определение № 1707 от 3.02.2012 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1516/2012 г., VIII отделение, докладчик съдията Мира Райчева.

Изходът от подобно процесуално бездействие е прекратяване на производството, по вина и не в интерес на бездействалата страна⁶.

Отказът на председател на окръжен или административен съд да признае на страна липсата на достатъчно средства да заплати разносните по делото подлежи на самостоятелно обжалване (а не като част от окончателното съдебно решение). Това се извежда именно от принципа на бързина и процесуална икономия, защото по този начин се постига бързо и икономично развитие на цялостния съдебен процес. Обратното би означавало да се постави под заплаха от сериозно забавяне и затормозяване съдебният процес, ако е налице неправилна или необоснована преценка от страна на съда, а страната действително не разполага със средства за водене на делото⁷.

Христоматиен пример за нарушаване на принципа на бързина е развит от съдебния състав, като се посочва, че в явно противоречие с чл.11 от АПК административният акт е бил изготвен в петдневен срок, а съобщаването му е забавено с двадесет и пет дни, като мотивът за това е бил изчакване за изпращането му с друг административен акт⁸.

Константната съдебна практика понастоящем е основана на разбирането, че бавното правосъдие би довело до несъответствие с целта на акта⁹.

Безспорно е, че при липса на специални разпоредби относно времетраенето на административния процес приложими са общите разпоредби на АПК, включително и принципът за бързина и процесуална икономия¹⁰.

Примерен казус за нарушаване на цялостната концепция на АПК за бързина и процесуална икономия е произнасянето по просрочена жалба. Това недопустимо действие не само обезсмисля самата концепция, но само по себе си представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила¹¹.

⁶ В този смисъл – определение № 3188 от 10.03.2009 г. на Върховния административен съд по административно дело № 2758/2009 г., IV отделение, докладчик председателят Боян Магдалинчев.

⁷ В този смисъл – определение № 6619 от 26.06.2007 г. на Върховния административен съд по административно дело № 5446/2007 г., VI отделение, докладчик съдията Александър Еленков.

⁸ В този смисъл – определение № 6629 от 4.06.2008 г. на Върховния административен съд по административно дело № 4522/2008 г., VI отделение, докладчик председателят Светла Петкова.

⁹ В този смисъл – определение № 8100 от 8.06.2011 г. на Върховния административен съд по административно дело № 7040/2011 г., I отделение, докладчик съдията Маруся Димитрова, както и множество идентични последващи съдебни определения.

¹⁰ В този смисъл – определение № 13475 от 11.11.2010 г. на Върховния административен съд по административно дело № 13015/2010 г., VI отделение, докладчик съдията Румяна Папазова.

¹¹ В този смисъл – решение № 2218 от 14.02.2011 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1497/2010 г., V отделение, докладчик председателят Андрей Икономов.

Парадоксът

Дотук бе осветен най-вече първият аспект от принципа на бързина и процесуална икономия според чл. 11 от АПК, а именно – бързината. С право би трябвало да се разсъждава върху това, защо законодателят е обвързал неразделно същата с *процесуалната икономия*, като е въздигнал тази нормативна двойка в един-единствен принцип на административния процес. Поначало здравата логика навежда на мисълта, че нещо може да бъде постигнато бързо, ако за него се изразходват по-малко средства, усилия, внимание и т.н. Това най-често става чрез извършването на едно-единствено действие или чрез издаването на един-единствен акт, като по този начин се разрешават множество идентични случаи. Законодателят възприема този подход, като дава възможност за свързани производства в административния процес. Например според чл. 32 от АПК по производства, в които правата и задълженията на страните произтичат от еднакво фактическо състояние и по които е компетентен един и същ административен орган, може да се започне и проведе едно производство, засягащо повече от една страна. Подобна е и разпоредбата на чл. 129, ал. 1 от АПК, според която, ако законосъобразността на административен акт или на отказ да бъде издаден административен акт е оспорена едновременно пред погорестоящ административен орган и пред съд, жалбите се съединяват в едно общо производство, подведомствено на съда.

Парадоксът обаче се корени в това, че аспектът за *процесуална икономия*, противно на житейската логика, съдържа в себе си изискване да се положат повече усилия и да се отдели повече време предварително, преди актът да бъде издаден или действието да бъде извършено, т.е. – нещата да бъдат внимателно преценени. Това противоречие само на пръв поглед изглежда така. Ако актът и действието се подготвят непрофесионално, повърхностно и недобре мотивирано, има огромна опасност да се стигне до повторност на извършването им. Това положение е добре познато на администрацията (за съжаление – и на ползващите нейните услуги правни субекти) като състояние на „работа на празни обороти“. Понеже администрацията е изградена на принципа на йерархичност, един служител изготвя проекта на акта (действието), друг го съгласува, трети го одобрява и едва тогава може да е налице санкция на административния орган. Недоглеждането може да доведе до поредица „връщания“ на случая. Именно затова противоречието на бързината с процесуалната икономия не може да бъде споделено, защото се касае за привидност. Всъщност дълбоко в себе си бързината изисква пълна концентрация, а процесуалната икономия – премерен баланс на бързината в рамките на законоустановените срокове. Точно това има предвид втората част от изречението на разпоредбата на чл. 11 от АПК – за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт. Точно „конкретните обстоятелства и целта“ дават пресечната точка на бързината с процесуалната икономия. Бързина без преценка на обстоятелствата и целта

на производството би довела до незаконосъобразност. Процесуална икономия без същата преценка би довела до абсурдната ситуация производството „да се разтегне“ до безкрай във времето, при вътрешноведомствени съгласувания и редакции, или по пътя на връщането от инстанционния контрол.

Този парадокс не е разглеждан от съдебната практика, защото не е част от съдебната проверка за законосъобразност на актове и действия на администрацията. Правната теория също не го разглежда, защото по същността си това не е нормативно противоречие, напротив – наименованието на принципа „бързина и процесуална икономия“ се възприема като достатъчно основание същият да бъде разгледан неразделно като част от юридическите класификации.

По съществуването си този въпрос се поставя ежедневно от практиците в публичната администрация, както и от лицата, които са участници в административните производства. Поради сложността му обаче той не може да бъде дефиниран добре, макар и че се разбира като същностен проблем по един чисто интуитивен начин. Някои науки, като науките за мениджмънта и публичната администрация разглеждат този проблем в различни негови измерения, например – управление на времето, управление на ресурсите, делегиране на отговорности и други. Също така науките за одита разглеждат процесуалната икономия през призмата на ефективност, ефикасност и икономичност.

В най-общ аспект горната трактовка на изискването за процесуална икономия в административния процес касае и колегиалните съдебни състави в административното правосъдие. Това е така, защото, без да се поставя въпросът за вече формирано категорично мнение на член на съдебния състав, едно просто недоглеждане например на фактите по делото и обосноваването му от друг член на съдебния състав води до забавяне на произнасянето на съдебния акт най-малкото защото е налице нужда от технологично време, за да се формира вътрешното убеждение на съответния съдия, базирано на вече изцяло обсъдения юридически факт.