

Автор **г-р Младен Младенов\***

АКО АДМИНИСТРАЦИЯТА ДЕЙСТВИТЕЛНО ЖЕЛАЕ ДА ПРЕДОСТАВЯ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ПО ЗАКОНОСЪОБРАЗЕН НАЧИН, ИЗХОДЪТ Е ЕДИН:

## АПК трябва да се тълкува в полза на гражданите и бизнеса\*\*

Разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) уреждат основните изисквания към формата на искането за откриване на административното производство. Кодексът се явява общ закон и по отношение на специалните административни производства (например Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, където в чл.9, ал.1 ясно е записано: „Страна (субект) в административния процес по този кодекс е...“), и по отношение на специалните процесуални норми в някои материални административни закони (например Законът за Националния архивен фонд, където нормите в Глава шеста не визират формата на искане за достъп до документи и използването им, но препращат относно обжалването на отказа за достъп директно към АПК).

От казаното дотук следва, че ако няма особени изисквания в специален процесуален административен закон или в специална процесуална разпоредба на материален административен закон,

### ПРАВИЛАТА ОТНОСНО ФОРМАТА НА ИСКАНЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

следват тези, които са описани в чл.29 и чл.30 от АПК.

Първата алинея на чл.29 от АПК посочва две основни форми – писмена и устна. Тези форми са равнопоставени, но единствената уговорка е, че ако в специален закон е предвидено друго (по пътя на анализа може да се изведе изводът – друга форма извън тези две или приемане само на едната от тях), се прилагат разпоредбите именно на специалния закон.

В чл.29, ал.2 от АПК са въведени стриктни реквизити към писменото искане: пълното име и адреса на гражданина или организацията, от които изхожда искането; същността на искането; вписване на точна дата; полагане на подпис. Тези задължителни реквизити очевидно са характеристики както на формата за действителност, така и на формата за доказване на писменото искане.

Второто изречение на тази алинея

въвежда и няколко „допълнителни задължителни реквизити“ – телефон, факс или адрес на електронна поща. Те обаче са изискуеми само ако гражданинът или организацията разполагат с такива. Интересното е, че законодателят е използвал съюза „или“, който ограничава изискването за посочването на някои от тези данни само до едно от тях. Тоест, ако и трите възможности са налице, при посочването на само една от тях, задължението по отношение на формата е изпълнено.

Нещо повече, налице е разумното условие те да бъдат посочвани, ако заявителят разполага с такива. Към настоящия момент

### НЕ МОГАТ ДА БЪДАТ ИЗВЕДЕНИ ОБЕКТИВНО ДЕЙСТВАЩИ МЕХАНИЗМИ, С КОИТО АДМИНИСТРАЦИЯТА ДА ПРОВЕРЯВА

дали заявителят притежава телефон, факс или адрес за електронна поща, и ако не е посочил поне едно от тях, да се счита още при подаването на

\* Младен Младенов е юрист, магистър по публични финанси, доктор по политология. Преподава в Нов български университет и в Института по публична администрация. Консултант в публичния сектор. Професионалната му биография е свързана с адвокатурата, съдебната система и държавната администрация.

\*\* Наглавие и заглавие са на редакцията.

искането, че не е изпълнил изискванията към реквизитите на писмената форма. Ако са налице и други задължителни елементи, посочени в специален закон, заявителят е длъжен да ги отрази в искането си. Такива например са всички изискуеми приложения по чл.15 от Закона за частната охранителна дейност. В този случай част от писмената форма е реквизитът за приложенията в самото писмено искане, както и физическото оформяне на тези приложения като част от искането.

С оглед на отчетността чл.29, ал.3 от АПК изисква от длъжностното лице, което е приело искането, да потвърди с писмено отбелязване внасянето му. Това задължение за длъжностното лице е и форма на доказване в полза на заявителя, в случай че административният орган бездейства неоснователно по вече внесеното искане.

Съобразявайки се с новите социални реалности и технологичното развитие на съвременното общество, в чл.29, ал.4 от АПК българският законодател е дал възможност

### ПИСМЕНОТО ИСКАНЕ И ПРИЛОЖЕНИЯТА МУ ДА МОГАТ ДА БЪДАТ ПОДАВАНИ ПО ЕЛЕКТРОННА ПОЩА, ФАКС ИЛИ ПО ДРУГ НАЧИН.

Налице са обаче две кумулативно посочени условия за това. Първото е тези възможности да бъдат съобразени с „наличните технически възможности“. Тук очевидно се визират две проявления на тези „възможности“ – при заявителя и при администрацията. Заявителят има интерес да използва тези възможности, ако има достъп до тях. Администрацията не би могла да се оправдае от липсата им с оглед на дългогодишните усилия на българските национални власти, на институциите на Европейския съюз, на партньорските администрации от страните, членки на ЕС, както и на много други международни организации и институции за техническото модернизиране на българската администрация. Но, едва ли не за „защита“ на българската администрация, законодателят е въвел второто условие – органът да е оповестил като

### ТЕХНИЧЕСКИ ВЪЗМОЖЕН НАЧИН НА ПОДАВАНЕ НА ПИСМЕНОТО ИСКАНЕ ПО ЕЛЕКТРОННА ПОЩА, ФАКС ИЛИ ПО ДРУГ НАЧИН.

Тук обаче е необходимо сериозно тълкуване на нормата. Поставя се въпросът, какво би се случило, ако органът не е оповестил такъв „технически възможен начин“. Всъщност не всички български администрации (като Националната агенция за приходите, например) в интернет страниците си имат специална рубрика „Електронни услуги“. При непосочване на такава възможност според тясното тълкуване на нормата тези възможности не биха могли да бъдат използвани и със съответната администрация би трябвало да се контактува само по „хартиен път“. Това тълкуване обаче трябва категорично да бъде отхвърлено. То противоречи на въведеният в чл.13 от АПК принцип на „последователност и предвидимост“. В него изрично е въведено задължението на администрацията своевременно да публикува

### КРИТЕРИИТЕ, ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВИЛА И УСТАНОВЕНАТА ПРАКТИКА ПО ПРАВОПРИЛАГАНЕТО.

Това задължение е свързано и с принципа, залегнал в чл.12 от същия кодекс: достъпност, публичност и прозрачност. Именно този принцип задължава администрацията „да не мълчи“ относно „наличните технически възможности“, с които заявителите могат да подадат до нея своите писмени искания. Ако наруши тези изисквания и не оповести изрично действителните технически възможности, с които разполага, администрацията задейства житейската презумпция – „възможното за другите е това, което вече е възможно и за мен“. Тоест, ако не е оповестила техническите възможности, например с изрично посочване на точен електронен адрес, администрацията рискува да получи на който и да е служебен електронен адрес писмено искане от който и да е заявител. В такъв случай администрацията не може да се позовава на липсата на оповестяване от своя страна, защото

е нарушила принципите на достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост. И се е представила като:

- недостъпна, защото реално има техническа възможност за точно този вид достъп;
- непублична, защото ограничава публичността;
- непрозрачна, защото не посочва всички възможности, с които действително разполага;
- непоследователна, защото вече ползва същите тези възможности, но за вътрешноведомствени или други цели;
- непредвидима, защото здравата гражданска и бизнес логика очакват нещата да се случват според реалностите на съвременността.

### ПРИ ПОДАДЕНИТЕ УСТНО ЗАЯВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИЯТА Е ДЛЪЖНА ДА ТРАНСФОРМИРА УСТНАТА ФОРМА В ПИСМЕНА.

Това е изискване най-вече с оглед на отчетността за самата администрация.

Както вече бе посочено по-горе, това е и форма на доказване за самия заявител (с оглед защита срещу евентуално бъдещо бездействие на администрацията по искането му). Формата все още остава устна за заявителя. Тя е писмена за длъжностното лице, което оформя протокола и го подписва. Подпис се изисква и от заявителя. Но при хипотези, когато длъжностното лице откаже да отрази искането в протокол, забрави да го направи или забрави да покани заявителя да го подпише, съгласно чл.29, ал.5 от АПН устната форма на подаденото заявление продължава да е действителна. Заявителят е извършил едно валидно заявление пред администрацията, според изискванията на АПК. Нещо повече, това е така дори и заявителят да откаже да подпише протокола. Задължението той да бъде поканен за това е на длъжностното лице. При прочит на чл.29, ал.6 от АПК се вижда

### АБСОЛЮТНАТА РАВНОПОСТАВЕНОСТ НА ИСКАНИЯТА, КОИТО СА ПОДАДЕНИ ПО РАЗЛИЧНИТЕ КОМУНИКАЦИОННИ КАНАЛИ.

Това е особено видно от изречението второ на цитираната разпоредба, където е предвидено, че ако са подадени по поща, по електронна поща, факс или друг технически възможен начин (дори в извънработно време за органа, но преди изтичането на даден срок), исканията се смятат за подадени в срок. Тоест писмените форми и трансформациите на писмени форми (например от хартиена в електронна или друга форма) имат еднаква степен на валидност.

Разпоредбата на чл.19 от Закона за електронното управление (ЗЕУ) дава възможност на получателите на електронни административни услуги да извършват електронни изявления и да ги изпращат по електронен път, ако подаваните документи са издадени и подписани съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис (ЗЕДЕП) и са спазени изискванията на самия ЗЕУ. Споменатата разпоредба се явява специална по отношение на чл.29 от АПК. Трябва обаче да се счита, че тя е приложима, ако съответната администрация предварително е дефинирала своите „електронни административни услуги“. Ако не ги е дефинирала, счита се, че тези, които могат да бъдат извършени по електронен път, са просто „административни услуги“ и по отношение на тях няма да действат изискванията на ЗЕДЕП и ЗЕУ.

Дали поради законодателен пропуск или недомислие, дали поради ясно наложена визия, българският законодател е дал възможност за много смело тълкуване на чл.30, ал.1 от АПК, регламентиращ отстраняването на недостатъците в искането.

Подобно тълкуване е извършено инцидентно в Решение №4002 от 4 април 2008 г. на ВАС по адм.д. №4310/2007 г., Трето отделение, където съдебният състав казва буквално следното: „А според разпоредбата на чл.30, ал.1 АПК като писменото искане не е подписано и при съмнение дали то изхожда от посочения в него гражданин или организация, административният орган изисква неговото потвърждение със собственоръчен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това. При непотвърждение в срок производството се прекратява. Тълкуването на посочените разпоредби налага извода, че

## ИСКАНЕТО ДО АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН МОЖЕ ДА НЕ Е ПОДПИСАНО,

стига да не съществуват съмнения от кого изхожда. Следователно стриктно погледното, подпис по АПК не се изисква, но се изисква индивидуализация, за да се осъществят процесуалните действия по отношение на страната.“

Това виждане на съдебният състав на ВАС трябва да бъде споделено напълно и категорично като законосъобразно и правилно. Нормата на чл.30, ал.1 от АПК е приложена стриктно. А граматическото и логическото тълкуване на нормата са изведени според всички правила на издирване на точния ѝ смисъл.

Ако даден заявител е контактувал нееднократно с администрацията, тази комуникация е била двустранна и на даден етап той/тя депозира или изпрати заявление без подпис (в каквато и да е форма или възможните ѝ трансформации), ако в административния орган няма съмнение от кого произхожда искането, то се счита за валидно подадено. Административното производство трябва да започне и да се развие на общи основания. Съюзът „и“ между „неподписването“ и „съмнението“ насочва към кумулативно наличие на двете предпоставки, за да бъде налице изискване към заявителя за собственоръчен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това.

## РАЗПОРЕДБАТА НЕ МОЖЕ ДА СЕ ТЪЛКУВА РАЗШИРИТЕЛНО, ВЪВ ВРЕДА НА ЗАЯВИТЕЛИТЕ И В ПОЛЗА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА.

Проблемът тук е единствено и само в това, че „съмнението“ е психическо проявление в съзнанието на съответното длъжностно лице. То не е обективно видно и администрацията с оглед на иякакви свои бюрократични нужди винаги може да се позове на съмнение и да изиска подпис.

Това най-вероятно се случва при горните хипотези. Ако е изискано потвърждение с подпис и то не е извършено в тридневния срок, про-

изводството се прекратява. Трябва обаче да се възприеме практиката, че ако производството е започнало, достигнало е определена фаза и едва тогава е възникнало „съмнението“ от кого произлиза заявлението, това не би трябвало да се приема като валидно оправдание за администрацията едва на този етап да иска потвърждаване с подпис на искането. То вече е дало правното основание на едно законосъобразно административно производство.

Ако са налице и други изисквания на закона, чл.30, ал.2 от АПК изисква заявителят да ги отстрани в тридневен срок от уведомяването за това. Неспазването на това задължение води до прекратяване на производството.

Сроковете за произнасяне на административният орган започват да текат от датата на отстраняването на недостатъците и това е предвидено в чл.30, ал.3 от АПК.

В заключение може да се направят следните изводи:

Първо: според действащия АПК формите на искането за откриването на административно производство са писмени и устни, но с възможни трансформации и различни канали за подаването и внасянето им.

Второ: при точното прилагане на разпоредбите на АПК окончателно трябва да се приеме подходът, че подпис в искането вече не е абсолютно необходим, стига да няма никакво съмнение в административния орган от кое точно лице произтича искането.

Трето: и от разпоредбите на АПК, и от останалото българско законодателство, и от разбиранията за демократична, социална и правова държава трябва категорично да се застъпва виждането, че всички норми в административните закони трябва да се тълкуват в полза на гражданите и бизнеса. Особено в случаите, когато администрацията не спазва принципите на достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост. Конституционното и демократичното разбиране е, че администрацията работи в полза на гражданите, обществото и икономиката, а не обратното – че гражданите винаги и по всички поводи са длъжни с нещо на администрацията. **ИГ**