

ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА УВЕДОМЯВАНЕ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Д-р Младен Младенов¹



Задължението на административния орган да уведомява за своите актове и действия заинтересованите граждани и организации произтича от общия принцип на достъпност, публичност и прозрачност, визиран в чл. 12 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Това основно задължение на администрацията може да бъде открито навсякъде в кодекса, например: в чл. 30, ал. 2 (уведомяване за отстраняване на недостатъци на искането), чл. 31, ал. 2 (уведомяване за препращане на преписката на компетентния орган), чл. 57, ал. 8 (уведомяване за удължаване на срока за издаване на индивидуален административен акт), чл. 61, ал. 2 (съобщаване чрез устно уведомяване за съдържанието на административния акт), както и в множество други разпоредби на АПК.

Основната норма обаче, която урежда задължението на административния орган за уведомяване на заинтересованите от неговите актове и действия правни субекти е разпоредбата на чл. 26 от АПК. Основание за приемането на тази норма за основна по отношението на

¹ Младен Младенов е юрист, магистър по публични финанси и 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.

института "уведомяване" може да се търси в следните аргументи:

▪ *Първо* – от систематично гледна точка, това е първата оперативна норма в текста на кодекса, следваща принципа на чл. 12 от АПК (достъпност, публичност и прозрачност), която детайлизира (макар и само в един от аспектите му) този принцип на процедурно ниво.

▪ *Второ* – тази норма определя основни участници в административния процес – "заинтересованите граждани и организации", и по този начин предопределя всички последващи уведомявания от гледна точка на адресатите им в същото административно производство.

▪ *Трето* – разпоредбата дава информация за основни реквизити на уведомяването, както и за формите на извършването му, чрез препратката към чл. 61, ал. 3 от кодекса.

Поради изложените по-горе мотиви разглеждането на чл. 26 от АПК ще даде възможност за анализиране от принципно естество на задължението за уведомяване в административното производство.

Още в първия момент на административното производство (започването му) следва да е налице извършено уведомяване за това на заинтересованите лица. Законодателят много сполучливо е използвал думата "известните" като е имал предвид, че при усложнена фактическа и правна обстановка при откриване на производството административният орган не би могъл да знае всички възможни заинтересовани от изхода му лица. Това противоречи на житейската логика, тъй като процесът на изследване още не е започнал и не се е развил. Ако би вменил задължение за първоначално издирване на всички възможни заинтересовани лица, законодателят или би блокирал за дълго време започването на производството, или би поставил същото под опасност от недействителността му в един бъдещ момент от развитието му. Напротив, в случая правната разпоредба изисква да се уведомят само първоначално известните заинтересовани лица. Навсякъде след това кодексът дава възможност за защита на неудомените лица (например: искане за възобновяване на производство по издаване на административен акт по инициатива на неучаствало в производството лице – чл. 101 АПК).

Критерият за "известните заинтересовани лица" може бъде търсен само въз основа на данните в искането на гражданина или организацията, съответно – на документите от инициативата на компетентния орган, прокурора, омбудсмана, горестоящия или друг държавен орган (аргумент от чл. 26, ал. 1 във връзка с чл. 24, ал. 1 от АПК), с които се поставя началото на административното производство.

Допълнителни данни за горния критерий могат да се търсят в приложените към искането или инициативата документи или от намираща се в самия административен орган документация или данни, от които по безспорен начин се установяват първоначално заинтересовани лица.

В такъв случай административният орган служебно ги приема за такива и е длъжен да ги уведоми за започване на производството.

Кръгът на тези лица е неограничен от правната норма, но е лимитиран от самата фактическа и правна обстановка по случая. Важното с оглед на правната теория и юридическата практика е, че тези лица могат да бъдат измежду всички правни субекти, защото законодателят ги е поставил в групата на "гражданите и организациите". Тоест, става въпрос за всички физически и юридически лица, които хипотетично могат да попаднат в кръга на "известните заинтересовани".

Органът е освободен от задължението за уведомяване само по отношение на заявителя. Това е логично, защото с искането си именно заявителят поставя началото на производството.

При административно производство, което е със срок за приключване по-дълъг от 7 дни, в уведомлението трябва да има информация за датата, до която актът трябва да се издаде. Това е с оглед на защитата срещу действия и бездействия на административния орган, тъй като с оглед на динамиката на обществените и икономически процеси не може да се очаква, че гражданите и организациите ще спрат своята активност, за да очакват развитието на едно административно производство. Един седмодневен срок все пак оправдава – поради краткостта си, търпението и изчакването от страна на заинтересованите лица по отношение на органа. За всичко в производството, случило се след този срок, органът не само уведомява, но е длъжен още в самото начало на производството да уведоми и за продължителността му над 7-дневния срок.

Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 посочва каналите и способите на уведомяване. На първо място, това очевидно е *писмената кореспонденция*, защото по пътя на изброяването в нормата е поставен "адресът". На второ място са поставени алтернативните начини на уведомяване: "телефон, факс, електронна поща". По пътя на отричането, ако горните не са известни, заинтересованите граждани и организации се уведомяват по реда на чл. 61, ал. 3 от АПК, т. е. – *съобщението се поставя на таблото за обявление в съответната администрация, в Интернет страницата на административния орган или се оповестява по друг обичаен начин*. Трябва да се има предвид, че съюзът "или" тук е в условията на алтернативност по отношение на двата първи способа за уведомяване. Те обаче по отношение на един към друг са в условията на кумулативност – необходими са и двете уведомявания – на таблото и в Интернет страницата. Едва ако едното от тях не е налице, използва се "другият обичаен начин", но само в добавка на едното от тях или като заместване на двете липсващи.

Нарушението на изискване за уведомяване за започване на административното производство води до сериозни последици

по отношение на всички лица, актове и действия в това производство. Тук съдебната практика е многообразна и поради това не може да бъде разглеждана като противоречива, защото зависи от всеки един конкретен случай.

Върховният административен съд (ВАС) има принципно отношение към задължението по чл. 26 от АПК в контекста на института на "съществено нарушение на административнопроцесуалните правила". Това отношение е изразявано многократно, в частност например в Решение № 5306 от 10.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2187/2008 г., V отд.: *"Доводът за значимостта на установените от ...процесуални нарушения по смисъла на чл. 26 и чл. 35 от АПК също е неоснователен. Практиката на ВАС и правната теория приемат съществуването на "съществено нарушение на административнопроцесуалните правила" тогава, когато неизвършването на съответното задължително действие е довело до нарушаване на процесуалните права на защита на лицето или тогава, когато неизвършването му би довело до постановяване на различен по съдържание административен акт."*

На пръв поглед изглежда, че съставът на Върховния административен съд приема, че нарушаването на чл. 26 от АПК попада под категорията на "несъществените нарушения". Разбира се това не е така и горечитираното решение е пределно ясно – критерият за същественост и несъщественост е в крайния резултат – нарушено ли е или не е нарушено правото на защита и последиците от това по отношение на съдържанието на крайния административен акт.

Затова можем да прочетем решения на ВАС, при които нарушението на чл. 26 от АПК не е прието за съществено – например Решение № 12258 от 5.12.2007 г. на ВАС по адм. д. № 8096/2007 г., V отд.: *"Съдът е изложил мотиви и относно спорния въпрос за нарушения на административнопроизводствените правила при издаването на заповедта, като правилно е приел, че липсата на уведомление по чл. 26 от АПК не е нарушение от категорията на съществените, които да опорочат акта до степен на неговата незаконосъобразност."*

Отново поради горния критерий се срещат и решения на ВАС точно в обратната насока: Решение № 74 от 4.01.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8017/2007 г., V отд.: *"... безспорно е видно, че ... не е уведомила заинтересуваните лица за започване на производството, с което е лишила същите от възможността за участие в процеса. Константираното нарушение на административнопроизводствените правила е от категорията на съществените, тъй като се е отразило върху съдържанието на волеизявлението на органа, обективизирано в процесната заповед. Развилото се първоинстанционно съдебно производство и извършените от страните процесуални действия налагат извод, че*

ако бяха събрани и обсъдени от органа обясненията и възраженията на участниците в спорното административно правоотношение, те биха обосנוвали правен резултат, противоположен на възприетото административно решение." В този случай самата фактическа и правна обстановка е налагала доуточняването ѝ и само поради неуведомяването на заинтересовани лица, чието участие в процеса чрез обяснения и възражения би осветлило откъм факти и обстоятелства случая, прави нарушението на чл. 26 от АПК съществено нарушение на административнопроцесуалните правила.

В обобщение може да се каже, че **изискването за уведомяване за започване на административното производство е императивно задължение**, макар и кодексът да предвижда множество форми на защита на заинтересовани граждани и организации, които не са били уведомени. Но за административния орган задължението е абсолютно, макар и думата "известните" в чл. 26, ал. 1 да дава възможност за не много отговорна административна практика. Органът е длъжен служебно да издири тези лица. В този смисъл е Решение № 3950 от 3.04.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8842/2007 г., III отд.: "...не молишат, а административният орган е длъжен да издири онези лица, чиито права и интереси евентуално ще се засегнат, ако бъде извършена поисканата административна услуга."

Административнопроцесуалният кодекс е насочен преди всичко към защита на правата, свободите и законните интереси на гражданите и организациите – разбира се в контекста на спазване на законността, както и отчитайки функциите на административните органи в държавен и обществен интерес. Но този сложен и динамичен подход на законодателно ниво изисква и нова административна практика, основана на нов, модерен подход към административното производство. Нека този подход започне отговорно с уведомяването на заинтересованите лица за започването на административното производство във всеки отделен случай. □

ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВЕРСИЯТА В ДОСЪДЕБНО ПРОИЗВОДСТВО

Николай Антонов
адвокат, Председател
на Адвокатска колегия – гр. Пазарджик



Голяма част от престъпленията изправят следователя пред фактическа сложност, при която установяването причините на отделните факти, относимостта им към главния факт, взаимната им връзка и обусловеност изисква много усилие, професионален опит и добра теоретическа подготовка.

Възможността да се направят две или повече предположения за наличието и същността на престъплението, за неговия извършител, причинната връзка, вината и т. н., както и възможността да се обясни появата и същността на отделния факт по различен начин, налага използването на хипотезата като метод за достигане на истината. Без този метод на предварителното разследване едва ли може да се говори за пълнота и обективност – основно изискване на нашия наказателен процес.

Използването на хипотезата, в частност на **версията**, поставя на вниманието на следователя множество въпроси, отнасящи се до същността и видовете на тази логическа категория, начин на изграждане, доказване и опровергаване и др. Някои от тях са засегнати по-долу.

Хипотезата е по своята същност **предположение**. Но не всяко