

бите на друг закон (в случая – чл. 354, ал. 5 НПК, с чл. 63, ал. 7 ЗСВ) не означава нарушение на Конституцията. Ако такова противоречие се констатира, то може да бъде отстранено от Народното събрание, освен в случаите, когато по характер и степен е такова, че засяга конституционни норми, принципи и ценности, каквито са условията, влияещи върху неизменността на формата на държавна власт и управление, установени от Конституцията при нейното приемане (12.07.1991 г.), чрез правомощията на конституционноучредените органи.

До каква степен са налице тези условия и въобще дали има основание за противоконституционност на чл. 354, ал. 5 НПК е въпрос, който могат надлежно да преценят компетентните органи – сезиращи и решаващи.

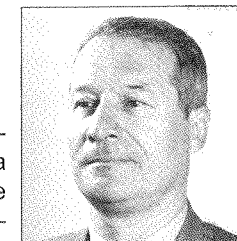
В заключение може да се отбележи, че конституционносъобразността на чл. 354, ал. 5 НПК, който създава промяна в правомощията на ВКС (конституционно учреден орган) като съществен и важен основополагащ въпрос, въобще не е бил поставен на обсъждане и евентуално съобразяване с нормите на действащото законодателство, на което се дължи очевидната липса на безспорност и еднозначност при решаването му. □

## Дебати

# Подписът след запетая

Д-р Младен Младенов\*

адвокат



**Резюме:** Бюрокраичното явление „подпис след запетая“ е проникнало дълбоко като устойчива недобра практика в българската публична среда. То трябва категорично да бъде преустановено завинаги, поради вредните му юридически, институционални и политически ефекти.

**Ключови думи:** подпис, запетая, компетентност, отговорност, Наказателен кодекс, Административнопроцесуален кодекс, Закон за администрацията, Закон за съдебната власт.

## The Signature after Comma

Mladen Mladenov, Doctor of Political Science, Attorney at Law

**Abstract:** The bureaucratic occurrence „Signature after comma” is deeply seeped as stable not good practice into Bulgarian public environment. It must be categorically suspended forever, because of its harmful legal, institutional and political effects.

**Key words:** signature, comma, competency, responsibility, Criminal Code, Code of Administrative Procedure, Law on Administration, Law on Judicial Power.

**П**одписът след запетая е един институционален шаблон за поведение, който се приема едва ли не за нормален, а в някои случаи – дори и за задължителен. Този стереотип от съзнателни действия на някои от органите на публична власт, техните администрации и държавни служители е толкова дълбоко вкоренен у тях, че те дори и не желаят да бъдат разубедени, че това е „лоша практика“, която категорично не намира опора нито в закона, нито в правото като цяло. Текстът ще разглежда с подход на идентичност „подписът след запетая“ и

\* Младен Младенов е завършил специалност „Право“ в Академията на МВР. Адвокат от Адвокатска колегия – Видин, доктор по политология, лектор в Института по публична администрация и в Института на вътрешните одитори в България.

„запетаята пред подписа“ – в зависимост от акцента върху елементите на тази съвкупност.

**Феноменът** Още в началото на изложението е нужно да се направи изричната уговорка, че проблематиката ще бъде обсъждана само и единствено в полето на публичното право. За същността и правното значение на подписите в частното право текстът не претендира да има отношение, с оглед стеснения предмет на изследването. Въпреки това, някои от позоваванията и доводите за настоящата теза ще бъдат „взети назаем“ от становища по частното право поради универсалността им във връзка с волеизявленията в правото въобще.

▪ *Графичен аспект* на феномена – в буквалното си проявление става въпрос за изписване („драсване“) не на запетая, а на апостроф. Този знак може да бъде отразен по много начини, но два от тях са най-често срещани. Първият е чрез т.нар. „горна запетая“, която е единичен знак – за разлика от кавичките, които са двоичен такъв. Вторият начин е чрез една къса права черта, най-често чрез диагонален наклон - от горе надолу и от дясно наляво. Знакът се поставя пред изписаната длъжност, пред изписаните имена или и пред двата реквизита (ако са на един ред), като започва непосредствено пред тях от горната част на първата им буква. Затова, с оглед на прецизност на описанието на този феномен, „запетаята“ (която не е запетая, а апостроф) е положена не „пред подписа“, а пред имената и/или длъжността.

▪ *Ортографичен аспект* – съобразно правилата на правописа на българския език и в частност – на поставянето на препинателни знаци и изписването на съкращения, апострофът има легитимната функция в писмен текст само относно отбелязването на пропуснати букви или цифри. Той по никакъв начин не е призван да отбелязва „заместването на едно лице с друго лице“. Също така, пунктуационно апострофът не е натоварен с ролята на изостряне на вниманието на възприемачия текста субект, каквато би била комбинацията от поставен между кръгли скоби удивителен знак по този начин: (!). Такъв ефект за четящия субект се постига и с комбинацията (sic!), но тя има задачата да реферира към дословност на изписването, което от пръв поглед не се възприема поради неточност, некоректност или нестандартност. Апострофът не може да претендира за подобни функции, също и „горната запетая“.

▪ *Семиотичен аспект* – разбирането на „запетаята пред подписа“ може да бъде постигнато само в груповия смисъл на двата знака заедно, както и съвместно с други реквизити (имена, длъжности, зва-

ния, титли и други). Практиката е наложила значението на този знак като подразбиране на: „не този, който е изписан, а някой друг е положил подписа“. От семантична страна (съдържаща се по презумпция в семиотичния аспект) „горната запетая“ **посочва неистинно отношение** към своя означаем референт. В случая това е длъжностното лице от съответните институция, организация или учреждение от публичния сектор. Парадоксално – по правилата на семантиката посочването на неистинното отношение към референта е **честно само по себе си изобразяване**. Това е и един вид **предупреждение**, че действителното положение на нещата по случая **не отговаря** на отразеното относно авторството на писмения текст. Отношението между знакът „горна запетая“ и реквизитите, съпровождащи подписа, е **на недоверие**, което е семантично достоен подход (за разлика от юридическата некоректност и нетърпимост).

▪ *Волеви аспект* – при полагането на „подпис след запетая“ агентът (действащият субект) **подменя волята** на действително оторизираното лице, като я **обсебва**. Това става по един доста фриволен начин „на просто извършване“ на подмяната. Налице е **въображаемо позволена субституция**, несанкционирана изрично в нито една правна регулация да бъде извършвана **именно по този начин**. Повърхностно се възприема за нормално, че фантазмагорията „подпис след запетая“ може да замени волята на реално притежаващия прерогативи субект, защото „важно е да има воля, подробности са чия е действително тя“. По този начин обезсмислянето на персоналната воля като такава пряко сочи на подмяна на базови интересубектни отношения.

▪ *Психологически аспект* – за да се оправдае като легитимен подход „подписът след запетая“, се търси някаква опора в позоваването на някакви „нормални причини“, често достигащи до наивитет на обосновката. Рационализацията в този смисъл обикновено е клиширана – „така се прави“, „и други така правят“, „винаги така сме го правили“, „нали всички го правят“ и други подобни безсмислици. Всъщност, действителната мотивация най-често релевира към раздел „Генезис“ от настоящето изложение. Проблемът е, че при всяка рационализация се търси **оправдание за нещо**, което осмислено или не, интуитивно или не, посочено или не, е пределно ясно, че **не е правилно**. Рационализацията по начало е **инфантилизирана**, защото само наивен субект може да вярва, че не носи отговорност за действията си, или – дори и да носи по принцип, може да се размине с тази отговорност чрез **свободно интерпретирани оправдания**.

▪ *Правен аспект* – ако полагащият подпис субект има делегирани правомощия или замества компетентно лице, той действа от **свое име**, а не „за“ другото лице. Това е така, защото нему са възложени правомощията – временно или постоянно – на другото лице. Именно затова подписът трябва да е съответстващ на изписаните **преди, над** или **под** него имена и длъжност на лицето, което ги полага. Разминаването на който и да е от тези компоненти с другите два създава множество юридически проблеми, част от които касаят **компетентността, процедурата и отговорността**. До този хаос довежда фактът, че не е възможно или е трудно за доказване кое точно лице е ангажирало органа, ведомството, институцията или организацията, защото това не е категорично установимо от положения подпис. От чисто правна гледна точка „подписът след запетая“ е едновременно както юридически **non sense**, така и **лоша практика** с неблагоприятни последици в различни насоки.

**Генезис** Произходът на „подписа след запетая“ в публичната сфера може да се търси исторически само в общества, където властта е била анонимна, но пък е била безспорна и неподлежаща на обсъждане. При почтени общества е абсурдно някой да си позволи да „замества титуляря“ – това би било непостижимо правонарушение от най-висш порядък. При едни действителни правови държави – поради разделението на властите - тоталитаризмът (разбиран като „единство на властите“) по начало е изключен. При реалните демокрации пък екстензирането на правата и правомощията води до пропорционално увеличаване на задълженията и отговорностите и поради тази причина и при тях такъв подход е невъзможен.

Обаче в правните системи на някога мимикриращите и **неопределили се на практика** общества и държави „подписът след запетая“ очевидно е бил конструктът, който намира благоприятна почва. Там почти само декларативно са били налице правни разпоредби за разделението на властите, както за и разделението на функциите вътре в самите власти, а след това – действия и актове само и единствено в рамките на правомощията. Субординацията и координацията като основни принципи в управлението пък се възприемат като монолитност на властовия блок. Правната система **като цяло** не притежава интегритет, защото декларира едно състояние на нещата, а в действителност се случват некореспондиращи с него действия и събития.

При такива ситуации не е важно волеизявлението, а властта като такава. Пунктуално казано, единствено важна е „властовата воля“.

Тя е едва ли не **самопораждаща се, самоовластяваща се и самооправдаваща се**. След като е налице изразена воля, и то от властови характер, никой друг социален или правен субект няма право да поставя под съмнение подобно волеизявление, а именно – „подписа след запетая“. Логически детинското обяснение за това е: „след като е положен такъв подпис, значи е имало защо и положилият го със сигурност е имал право на това“.

Личността няма значение, организацията е важна. Подписът е положен, но документът е напуснал **властова организация** – община, областна управа, изпълнителна агенция, държавна комисия, министерство, съд, прокуратура. Абсурдното основание за рационализацията е: „Защо въобще се поставя въпрос за подписа след запетая, нали това излиза от името на тази институция?“

Безкритично се възприема, че отговорността на публичните власти по презумпция не може да бъде търсена, особено за такива „дребни неща“ като „подписа след запетая“.

А всичко гореописано е следствие от **алиенацията** в силно бюрократичните системи, присъщи за кафкиански тип държавност. Отчуждението от работата се случва след поредица от безсмислени актове и действия на чиновническо ниво, от една „конвейрност“ без мисъл, от яснотата за безцелността на заниманията, от **понякога** явно грубите и умишлени нарушавания на човешки права, свободи и законни интереси. По този начин служителят на публична служба приема **организацията** за грешната, недобрата, неправилно действащата. Обаче пък самият себе си разглежда едва ли не като **отчужден** от нея, тоест - ако не се намираше вътре в нея, **не би извършил подобни неща**. Затова „подписът след запетая“ лекомислено се възприема като една формалност, бързо реализируема и **неизискваща никаква ангажираност**. Ако някой греши, то това е организацията, но „не аз самият и не лицето, за което се представям“.

По този начин на преден план се извежда постулатът, че не съдържанието е важно, а бюрократичната форма. Повърхностно погледнато изглежда, че след като е налице реквизитът „подпис“, нищо повече не е нужно. Изследване чий е действителният подпис или отразява ли вярно и точно документално отразеното в текста е затормозяващ въпрос, който не заслужава **никакво внимание**.

Може да се предполага, че при хронологично първите подобни случаи се касае за нежелание да се препише отново хартиеният документ – изготвен ръкописно или на пишещата машина. До

такова състояние на нещата е довело присъщата настройка на администрацията към леност и отказ от прецизност в изготвянето на документални текстове. Понеже името вече е отразено с буквени знаци, за да не се изписва това на действително полагащото своя подпис лице, се е поставил първият „подпис след запетая“. Може би никой от четящите подобен документ субекти не се е и вторачил в този знак. Едва след многократното му използване и удебеляването му (отначало може би е бил срамежливо и тънко изписван), значението му е било ясно, но вече е била утвърдена практика за съществуването му. Лоша практика – още един път да се напомни за това. А иначе още от минали времена е използван латинският израз *per procurationem* („от името на“) или абривиатурата му *p.p.*, означаващ изрична представителна власт по делегация или „агентство“. На практика с тези изрази или абривиатури се подписва предимно лична, търговска и академична кореспонденция.

За огромно съжаление, администрациите често споделят, че понякога зародишът на „подписът след запетая“ се намира другаде. Касае се за тежки параноични изживявания „за вечност на шефа“ и слугинско престараване чрез псевдо лоялност – „друго име не може да се пише“. По друг начин казано – с вътрешноведомствени актове е **забранено** на деловодството да извежда навън кореспонденция с имена и длъжност само на едно лице – овластеното най-силно в съответната организация. Житейските ситуации обаче са многообразни и непредсказуеми и **която и да е институция въобще не е обусловена от съществуването или не на дадено физическо лице**, па макар и то било нейн временен ръководител. Също така няма пряка връзка с желанието или нежеланието в даден момент това лице да изпълнява задълженията си. Оттук – при подобни **житейски капризи** – до „подписа след запетая“ е налице само една ръка разстояние.

Това е така, защото претенциите за **омnipotentност** (всичкоможене) на което и да е било физическо лице, дори и временно овластено като ръководител на дадено учреждение, са непримливи в XXI век. Неглижирането на елементарни правила, като например – функционалната зависимост между личността и нейния подпис, не дава основание за **позволеност** на полагането на чийто и да е подпис, дори и след запетая, за да се оправдае извършената работа от организацията. Грешната логика, че това е организацията „на еди-кое-си-лице“, за което то по никакъв начин **няма да се възпротиви впоследствие** на така положения подпис, не почива на никакви легитимни доводи.

Може би тук е мястото да се отдаде заслуженото на изразената доктринална позиция в следната насока: „Често, когато титулярят на административни правомощия отсъства (поради отпуск или болест), неговият заместник издава правни актове. Вместо обаче да се подписва от свое име и със своята длъжност на заместник се поставя „ (запетайка) пред длъжността на титуляря и се полага подпис; или се поставя „за“ пред длъжността на титуляря и отново се поставя подпис. Така на практика за адресата на правния акт, респективно за подчинени на административния орган, остава неясно кой се е подписал под този акт. Този механизъм на подписване е продиктуван от „желанието“ на заместника на титуляря да не посочва изрично, че той издава съответния правен акт, а че всичко се извършва от името на самия титуляр. Така заместникът (или този който е подписал акта) не поема лична отговорност, от една страна, и не „засяга“ своя пряк ръководител, от друга.“<sup>1</sup> Не можем да не се съгласим изцяло с това становище, което вярно и точно отразява квинтесенцията на разглеждания феномен.

За огромно съжаление, във връзка с пораждането и съществуването на конструкцията на „подписа след запетая“, трябва да се направят следните изводи: налице е пълна фикция, без каквото и да е основание, утвърждаваща увереността, че измишльотините имат задължителен институционален и/или правен характер. Тази **илюзия се поддържа** непрекъснато вътре в публичните институции (макар и не във всички) и често надхвърля техните пространствени и прерогативни граници, убеждавайки и субекти извън тях за „нещо нормално“.

#### **Липса на материалноправна компетентност**

От чисто правна гледна точка трябва да се уточни, че няма никаква законова регламентация за „подписа след запетая“, но тази практика е известна и в юридическите, и в бюрократичните среди. Този факт е доста подробно разяснен от съдебната практика по следния начин: „Полагането на подпис със запетая не е нормативно уредено от българското законодателство. Ноторно известен факт обаче е, че този начин на подписване е широко възприет, утвърден и често прилаган в практиката на държавната и общинските администрации и на други органи и учреждения. С полагането на подпис със запетая пред него означава и се дава гласност пред всички, че съответ-

<sup>1</sup> Стоянов, Евгени. „Заместването в дейността на административните органи – практически проблеми“, Компютърно правно издание „АПИС ВРЕМЕ“ – достъпно в десктоп версиите на Апис.6 и Апис.7 или на <http://web.apis.bg>.

ният документ не е подписан от лицето, посочено поименно в него като негов автор, а от друго лице, което обаче е оправомощено да подписва такива документи, и особено в държавните и общинските администрации това означава, че действително документът е издаден от държавния или общинския орган, но не от длъжностното лице, посочено в него, а от друго оправомощено длъжностно лице от същия орган или юридическо лице.<sup>2</sup>

Въпросът за наличие или не на властнически правомощия директно рефлектира върху валидността на издадения публичноправен акт. Затова сам по себе си този въпрос е съществен както в Административното право, така и в Административния процес. При административното наказване пък той дори е критичен. Дали е в обсега на действие на даден орган – едноличен или колективен, е въпрос от съдържателното правно разбиране на случая. Прерогативите за упражняване на власт са изрично записани в закона или в оправомощителен акт и **не могат да бъдат подменяни**.

Съдебните състави би трябвало винаги да са категорични до безкомпромисност при деформации на рамките на компетентността, още повече при такива явно видни нарушения като „подпис след запетая“. Добър пример в тази насока може да се търси в следната съдебна аргументация: „Поставената пред подписа на председателя запетая налага извод, че подписалият го член на комисията няма такова качество. Дори подписът за председател да е поставен от овластен по съответния ред, той няма такова качество. В административния акт следва точно да се посочи кое длъжностно лице издава акта, както и неговото длъжностно качество, включително и откъде черпи правомощията си. Освен това, подписването от друго лице, а не от сочения за автор на акта, е равносилно на липса на подпис и липса на властническо волеизявление от страна на сочения за автор на акта административен орган. След като е установено, че решението не е подписано от посоченото като негов издател лице, въпросът от кого в действителност е било подписано и бил ли е той надлежно упълномощен за заместване в случая е правно ирелевантен.“<sup>3</sup>

Най-ценното от горния съдебен акт е изводът, че „подписването от друго лице... е равносилно на липса на подпис и липса на власт-

<sup>2</sup> Решение №197 от 09.02.2011 г. по гр. д. №1815/2010 г. на Районен съд – Русе.

<sup>3</sup> Решение от 08.08.2008 г. по адм. д. №431/2008 г. на Административен съд – Русе, I състав.

ническо волеизявление“. Това становище трябва да бъде подкрепяно напълно, безусловно и непоколебимо и върху него ще бъдат развивани по-нататъшните обосновки в настоящия текст.

От гледна точка на компетентността по материя „подписът след запетая“ като приравнен на липса на подпис въобще, води до извод за неналичие на упражнени властнически правомощия. Актът е абсолютно недействителен точно на това основание – несъвпадане на воля в пределите на определените от закона властнически прерогативи. Тоест, чуждата воля е воля „сама за себе си“, но не може да бъде припозната като валидна в правния мир в качеството ѝ на **сурогат**.

Поради фундаменталното значение на компетентността в публичната сфера е налице правна догматика, която е образцова и просто трябва да бъде следвана в съдържателен план: „Компетентността на всеки административен орган е нормативно определена. Издаването на административен акт без необходимата компетентност води до нищожност на акта. В някои случаи нормативни актове предвиждат възможност компетентният орган да делегира на други, подчинени нему органи, да упражняват предоставените му правомощия... Делегирането представлява възможност, предвидена в закона, временно – за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган, той да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи. Подчиненият орган издава административни актове въз основа на това специално овластяване от органа, в чиято компетентност поначало е решаването на съответния проблем... Заместването се извършва в случаите, когато лицето, титуляр на правомощия, е в обективна невъзможност да ги изпълнява. В тези случаи, предвид необходимостта от непрекъснато функциониране на административния орган, по силата на изрична писмена заповед, отсъстващият титуляр нарежда заместването му от друго, подчинено нему лице.“<sup>4</sup>

Тази догматична аргументация е в пълно съзвучие с христоматийната правна доктрина по отношение на разграничението на два близки, но неидентични правни института, а именно: „Заместването е пълно представителство... Само по изключение, изрично предвидено... един по-низш орган може редовно да замести изцяло по-висш орган... Делегация има, когато по една само функция по-висшият орган е пре-

<sup>4</sup> Тълкувателно решение №4 от 22.04.2004 г. по адм. д. №ТР-4/2002 г. на ВАС, OCC, докладчик председателят на V отд. Андрей Икономов

доставил на своя подчинен възможност да я упражнява.<sup>5</sup> За прецизност трябва да се напомни тезата, че: „В правната доктрина институтът е засегнат твърде малко.“<sup>6</sup>

С необходимата научна скромност, целта на настоящето изложение е да допринесе и от практическа, и от теоретична страна за динамичното развитие **в правилна посока** на това разбиране относно разглежданата проблематика.

Интересен е подходът на конституционното правосъдие по тези правни институти: „Не е предвидено правомощията на министрите да могат да се упражняват само от титулярите... свобода на министъра да реши какви правомощия може да делегира и какви функции може да предостави на своите заместници. Липсва конституционна разпоредба, която да поставя някакви рамки при решаването на този въпрос. Впрочем такива рамки липсват и в закона.“<sup>7</sup>

В цитираната по-горе тълкувателна съдебна практика не може да се намери нищо относно „подписа след запетая“, но едва ли някой може да очаква, че ансамбъл от върховни съдии ще разясняват неправилността и неадекватността на такава неоправдана от нищо лоша практика на публичните власти. По изключително интелигентен и категоричен начин висшите магистрати са посочили **как точно става** прехвърлянето на компетентност. Оттук следва, че пре-овластеният правен субект трябва да изписва във всеки издаден от него акт не само собствените си имена и длъжност, но и акта за специалното овластяване при делегиране или изричната заповед за заместване. Всякакви „запетаи“ тук са неуместни от съдържателна правна страна.

**Нарушение на процесуални изисквания** Проблемът с несъстоятелността на конструкта „подпис след запетая“ се аргументира с лекота в полето на процесуалните изисквания за форма, предвидени по законодателен път. В чл. 59 на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) втората алинея разглежда изчерпателно и прецизно всички изискуеми реквизити, за да е изпълнена формата на индивидуалния административен акт (ИАА). Доколкото от житейска

<sup>5</sup> **Стайнов, Петко.** „Административно правосъдие“, Издателство на Българската академия на науките, фототипно издание, С., 1936, 1993, Том I, V, с. 376 – 377.

<sup>6</sup> **Зиновиева, Дарина.** „Компетентност на административните органи“, Сиела Софт енд Паблишинг, С., 2000, III, с. 83.

<sup>7</sup> Решение №2 от 21.01.1999 г. на Конституционния съд по к. д. №33/1998 г., докладчик съдията Асен Манов.

страна ИАА е преобладаващият вид акт измежду всички други актове на публичните власти (когато същите действат в **административните си правомощия**), който факт – поради очевидността си – няма нужда да бъде доказван, то елементите на писмената форма, важащи за него, очевидно се отнасят **към който и да е акт на публична власт** (освен когато специален закон постановява друго).

Ниското правосъзнание **не може да улови тънкия нюанс** на целокупност на елементите, изискуеми за валидната форма. Този интегритет на реквизитите сам по себе си може и да изглежда парадоксален, но в него има заложена дълбока властова логика. Можем да го наречем условно „**Кръг на Реквизитите**“. Той отпочва от първата и за затваря при последната точка на чл. 59, ал. 2 АПК. Първата точка регламентира изискването за „наименование на органа, който издава акта“, а последната осма точка – „подпис на лицето, издало акта“. Логическата непрекъсваемост **изисква те да съвпадат**. В противен случай се **разкъсва властовият континуитет**. Ако се облекнем на *argumentum per absurdum*, то дори и 4-годишно дете би трябвало да може да изобрази някаква драсканица **пред, над, под** или **след** изписаното име на министър и всичко би трябвало да се приеме за допустимо. Именно затова осмата точка изисква и „означаване на длъжността“ на лицето, което е подписало издаването на акта. По този начин се следва **принципът на истинност**, който е един от водещите в публичното право. Но дори и без тази обосновка, достатъчно е позоваването на изричната законова разпоредба, чийто смисъл е ясен и дори не подлежи на тълкуване.

Доводи в тази насока са изтъкнати от съдебната практика: „От правно значение, с оглед абсолютното изискване на чл. 59, ал. 2, т. 1 АПК, е единствено фактът, че Кметът на общината не е положил подписа си под Заповед №..., в която е вписан с длъжността и фамилията си като неин издател. Съгласно цитираната норма, в административния акт, за да е валиден, следва да се съдържа наименованието на органа, който го издава, който се подписва собственоръчно под него. Липсата на обозначаване на длъжността и имената на лицето, което подписва административния акт, както и непосочването на основанието, на което изпълнява функциите на кмета, е порок, водещ до неговата нищожност. Сложената пред подписа запетайка е нарушение на изискването за форма и не може да бъде обсъждана като доказателство, че подписът е положен от заместника... или въобще за какъвто и да било факт. На акта е придадена привидност, че изхожда от Кмета..., а обективната истина сочи, че той не е подписвал такава заповед... ако заповедта за

заместване бе вписана като основание за издаване на акта и действителния издател бе изписал длъжността и имената си, събраните доказателства за ползван отпуск биха установили валидност на административния акт. В настоящия случай те нямат тази способност поради изложеното по-горе за нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 1 АПК досежно изискванията за форма на административния акт. Не само писмена, но и яснота чие е волеизявлението, за да се провери компетентността на издателя му.<sup>8</sup>

Лаконично, категорично и безкомпромисно в същия смисъл е и следната съдебна мотивировка: „Установено е, че заповедта, подписана със запетая пред подписа, не е била издадена от лицето, оправомощено да упражнява компетентността кмет на района...на акта обявяването му за нищожен е законосъобразно – чл. 146, т. 1 АПК.”<sup>9</sup>

Изискването на АПК за „подпис на лицето, издало акта“, не уточнява точно в какъв външен вид трябва да е изобразен този подпис. Никой друг законов акт в Република България не разяснява това. Съдебната практика е направила следното произнасяне по този въпрос: „Законът не установява никакви изисквания относно подписите на физическите лица и относно техническите средства, чрез които те се полагат върху писмени документи. Всяко физическо лице може свободно да избере както от какви писмени (буквени, от коя азбука, или други) знаци (един или повече) да се състои подписът му, така и чрез какво техническо средство той да бъде полаган. Няма никаква пречка и едно физическо лице да се подписва по различен начин и чрез използването на различни технически средства в различни случаи. Подписът може да бъде положен както чрез саморъчно изписване на писмени (буквени или други) знаци (най-често – изписване на едно или повече от имената или на част от име на автора, на т.нар. „параф“ и пр.) – с традиционно (или с друго) пишешко средство, така и чрез полагане на отпечатък от предварително изработен печат (щемпел).“<sup>10</sup>

С оглед на прецизност трябва да се отрази особеното мнение към горния съдебен акт, чието ядро във връзка с разглеждания феномен се намира в следния текст: „Значението на подписа е същият

<sup>8</sup> Из Решение №55 от 23.02.2010 г. по адм. д. №571/2009 г. на Административен съд – Стара Загора, докладчик съдията Дарина Драгнева.

<sup>9</sup> Из Решение №4854 от 23.04.2008 г. по адм. д. №1360/2008 г., II отд. на ВАС, докладчик съдията Георги Ангелов.

<sup>10</sup> Из Решение №194 от 18.06.2013 г. по гр. д. №1100/2012 г., ГК, IV г. о. на ВКС докладчик съдията Б. Ц.

да удостовери авторството на писмения документ, върху който той е положен, а именно – да удостовери, че физическото лице, посочено в документа като негов автор, е направило изявлението, съдържащо се (материализирано) в текста, под който е положен подписът в документа. Когато „подписът“ е положен по такъв начин, и най-вече – не чрез, поначало уникалното за всяко физическо лице, саморъчно изписване на писмени (буквени или други) знаци, а чрез такова техническо средство, каквото е и печатът (щемпелът), че същият „подпис“ може да бъде положен по абсолютно идентичен начин от всяко друго физическо лице, различно от автора (всяко лице, в чието държане се намира печатът (щемпелът), и което може да положи отпечатък от него върху всеки документ), то това значение на подписа напълно се обезсмисля... По тези съображения считам, че когато един документ не е подписан чрез саморъчно изписване на писмени знаци, от които се състои подписът, а такъв „подпис“ е положен чрез отпечатък от печат (щемпел), то това е равнозначно на липса на подпис, т.е. документът е неподписан.“<sup>11</sup>

Точно със същата мотивировка по естествен начин се стига до извода, че „подписът след запетая“ не отговаря на изискването за саморъчно изписване на писмени знаци, за което това е равнозначно на липса на подпис въобще. Това е така, защото самата „запетая“ указва, че непосоченото в документа физическо лице (без значение дали действа като частен субект или овластен публичен субект) не е автор на документа.

Същият правен резултат би се получил и в административнонаказателното производство. В този смисъл е следната съдебна практика: „Съдът отменя процесното наказателно постановление, като основно излага доводи, че същото е незаконосъобразно издадено, тъй като актът е подписан със запетая пред името на издателя, а липсват данни за лицето, положило подписа. Районният съд е квалифицирал това като съществено процесуално нарушение, представляващо самостоятелно основание за отмяна на процесното наказателно постановление. Настоящата инстанция приема за правилен този правен довод на РС... При тълкуване на императивната норма на чл. 57, ал. 1, т. 1, вр. ал. 2 ЗАНН се достига до извода, че следва да съществува пълна идентичност между посоченото като издател на постановлението длъжностно

<sup>11</sup> Из Особеното мнение на съдията Б. Ц. към Решение №194 от 18.06.2013 г. по гр. д. №1100/2012 г., ГК, IV г. о. на ВКС

лице и това, което го подписва. Липсата на тази идентичност представлява съществено нарушение на регламентираната административно-наказателна процедура, респективно представлява самостоятелно основание за отмяна на процесното наказателно постановление като незаконосъобразно.<sup>12</sup>

Несъстоятелността на „подписът след запетая“ е равнозначна на т.нар. „параф“. Често те дори се „дублират“ един друг. В този смисъл съдебната практика разяснява: „Ясно е, че подписът установява, че писмено обективизираното волеизявление в един документ е именно на лицето, което го е подписало. Основавайки се на тази правна характеристика на подписа, в практиката трайно е установено разбирането, че подписът съставлява саморъчно изписване на името на физическото лице или на стилизирана част от него. Само при това положение подписът може да осъществи функцията си, а именно да удостовери, че писмено обективизираното волеизявление в документа е на лицето, което го е подписало. Парафът – за разлика от подписа, не съдържа текстова, буквена част. Ето защо сам по себе си, при липсата на каквито и да е други данни, той не е годен да удостовери авторството на едно писмено обективизирано волеизявление, така, както това може да бъде правна последица от полагането на подпис – саморъчно изписване на името. За да е възможно парафът да изпълни функцията, присъща на подписа, е необходимо най-малко да бъде изписано името на лицето, което го е положило, пък макар и това изписване на името да не е саморъчно. Тези съображения, съотнесени и към конкретиката на настоящия случай, налагат да се отбележи следното: очевидно е, че процесното искане съдържа параф, а не подпис за издател – липсва саморъчно изписване на името или стилизирана част от него. Каза се, че в случая като издател на искането е... зам.-директорът на ОД на МВР..., а същото е подписано със запетая от лице, чието име не е изписано. При това положение по никакъв начин не може да се направи категоричен извод кое точно физическо лице и в какво качество е подписало искането. Казано с други думи, не е възможно да се установи материалната компетентност на лицето, което е издало процесното искане и съответно да се направи безспорен извод в тази насока, при липса на каквито и да били данни по представената с искането преписка. Ето защо не може да се установи по категоричен

<sup>12</sup> Из Решение №316 от 26.10.2011 г. по к.а.н.д. №297/2011 г. на Административен съд – Хасково, докладчик съдията Кремена Костова-Грозева

и несъмнен начин авторството на посоченото искане, съответно компетентността на неговия издател.<sup>13</sup>

С оглед на научна издържаност и обективност за практически цели в юриспруденцията трябва да се отбележи, че съдебната практика познава и обратни на горните мнения, които **неглижират** лошата практика на „подписа със запетая“, по-точно – неговата недопустимост поради стриктните изисквания на закона. В този смисъл може да бъде посочено следното: „Подписът е положен с апостроф, преди титлата на издаващия разрешението. Към делото е приложено пълномощно на гл. архитект на община... като неразделна част от заповед ... на кмета на община..., като от тези два документа – официален и частен, може да се прави изводът, че въпросното лице, подписало разрешението за строеж, е надлежно овластено... Да се търси такъв порок като нищожност за това, че имало данни, че гл. архитект е бил на работа, а не е подписал разрешението или да се абсолютизира, че независимо от овластяването, пълномощникът е действал при липса на компетентност, защото титулярят на издаване на такива административни актове не е отсъствал е правен *non sense*.“<sup>14</sup>

**Нелегитимност и липса на доверие в институциите** Запетаята пред подписа **компрометираща по един елементарен и безотговорен начин** увереността на гражданите в същинската власт, упражнявана от публичните институции.

Всъщност, тя манифестира, че не овластените от закона лица, а „някой безличен друг“ се разпорежда с властнически правомощия. Това ерозира доверието на гражданите в самата власт, защото по начало неидентифицираното *proху* е коварно, тайно, подмолно.

Най-добре това е отразено в следната мотивировка: „Осъществяването на държавната власт е публична дейност... Не само държавата – в лицето на компетентния орган, но и обществеността трябва да знае точно кому държавата е възложила съответните държавни функции. За това възлагането на всяка функция на държавна власт изисква идентификация на физическия субект, комуто тя се предоставя. Необходимостта от идентификация... досежно името на българските гражд-

<sup>13</sup> Из Определение от 28.08.2008 г. по ч. адм. д. №1731 по описа за 2008 г. на Административен съд – Пловдив, докладчик председателят Татяна Нанкова.

<sup>14</sup> Из Решение №11 от 20.02.2012 г. по адм. д. №16/2012 г. на Административен съд – Перник, докладчик съдията Стефан Станчев.



дани изисква всеки един акт на държавата, който определя конкретното физическо лице, което ще упражнява властта на съответния орган, да съдържа трите имена на лицето, комуто тази власт се възлага. Поради това всеки един акт на държавен орган, чрез който се определя конкретното физическо лице, което ще изпълнява държавни функции, съдържа трите имена на това лице – от решенията на Народното събрание и указите на Президента – до всяка една заповед или решение на административен орган... застава с името и подписа си под своя акт.<sup>15</sup>

Липсата на открита и явна публична власт води до недоверие в нея, а оттук - и до нелегитимност на издаваните от нея актове и извършваните от нея действия. Именно оттук трябва **убедено** да се изведе изключителната опасност на „подписа след запетая“. Тя се състои в това, че „скритата, потайна власт“ **престава да бъде власт**, или поне не може да претендира за легитимност пред гражданите.

**Отговорност** Подписването след запетая съвсем не е безобидно деяние. Няма никакво смислено оправдание, че същото е извършено „в интерес на работата“, „за да се помогне на хората“, „да не се натрупват преписки“ и други подобни инфантилни обяснения. Категорично юридическа отговорност трябва да понесе лицето, което полага подпис след запетаята.

▪ *Наказателна отговорност* – същата може да се търси по множество текстове от специалната част на Наказателния кодекс (НК). Доктрината има ясна визия в тази насока: „Формално, документ, подписан по този начин, осъществява признаците на престъпление – съставяне на неистински документ. На документа е придаден вид, че представлява конкретно писмено изявление на друго лице (на титуляря), а не на това, което действително го е съставило.“<sup>16</sup>

Понастоящем съдебната практика е обвързана от съответните текстове на Наказателния кодекс и от приложимата тълкувателна съдебна практика, както следва: „6. Истински документ ще е налице, когато изразеното писмено изявление е на действителния автор на документа. За неистинността на документа е без значение дали съдържанието на изявлението е вярно или невярно. От значение е дали посоченият автор в действителност не е съставил документа. Разли-

<sup>15</sup> Из Особеното мнение на съдия Соня Янкулова към Решение №12000 от 09.10.2014 г. по адм. д. №16251/2013 г., VII отд. на ВАС

<sup>16</sup> Стоянов, Евгени. Пак там.

чието между неистинския документ и документа с невярно съдържание (лъжливото документиране) се заключава в това, че неистинността при първите се отнася до неавтентичността на автора на документа, а вторият документ е истински по произход, но съдържа неверни обстоятелства или изявления... 8. Подправката по чл. 308 НК се изразява в две форми: съставяне на неистински и преправяне на истински документ. За съставянето на неистински документ деецът ще носи отговорност и когато той е с вярно съдържание, както и когато е съставен след предварително съгласие на лицето, от чието име е издаден. В тези случаи следва да се прецени дали не са налице условията на чл. 9, ал. 2 НК. Съдържанието на документа включва както изявлението, така и другите необходими елементи като подпис, дата, снимка и др.“<sup>17</sup>

Тук изрично трябва да се отбележат част от мотивите на този тълкувателен акт, където се чете следното: „Документните престъпления накърняват реда и правната сигурност на документирането, подриват обществено-правната функция, която се възлага на документа..., затрудняват дейността на държавните и обществените органи и организации, създават усложнения в отношения между... организации и гражданите.“

Отново съдебната практика прави ясно разграничение между различните форми на престъпно документиране: „...престъпно съставяне на документ или т. нар. „материална подправка“ – това е подправка на официален документ по чл. 308 НК, който визира съставяне на неистински официален документ или преправяне на съдържанието на официален документ с цел да бъде използван и подправка на частен документ по чл. 309 НК, предвиждащ съставяне на неистински частен документ или преправяне на съдържанието на частен документ. В посоченото приложно поле се включва и установена неистинност на документ с влязла в сила присъда за лъжливо документиране – т.е., за „интелектуална подправка“, която е вторият вид престъпно съставяне на документ и може да бъде извършено само по отношение на свидетелстващите документи.“<sup>18</sup>

Не може да бъде посочена съдебна практика за ангажиране на наказателна отговорност на длъжностни лица, подписали документ „след запетая“, само на това основание. Ако въобще е налице наказателна репресия в подобни случаи, то тя се ангажира по отношение на

<sup>17</sup> Из Постановление №3 от 23.03.1982 г. на Пленума на Върховния съд по н. д. №12/1981 г.

<sup>18</sup> Из Тълкувателно решение №5 от 14.11.2012 г. по т. д. №5/2012 г., ОСГТК на ВКС докладвано от съдия Татяна Върбанова и съдия Зоя Атанасова.

неверността на документа, а не на неговата неистинност. Очевидно, българската наказателно-правна система **понастоящем в практиката си не отчита** сериозната обществена опасност на неистинските документи, „подписани след запетая“, само на това си основание.

▪ *Административнонаказателна отговорност* за „подпис след запетая“ трудно би могла да бъде реализирана, поради липсата на изрична административнонаказателна разпоредба за това в българското законодателство. С огромна доза несигурност би могъл да се приложи текстът на чл. 305 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), гласящ: „Който не изпълни друго административнопроцесуално задължение, произтичащо от този кодекс, се наказва с глоба от 150 до 1500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.“ Такъв подход обаче е рисков, защото би трябвало да се изгради една **нестабилна правна конструкция** във връзка с това – точно коя диспозиция на правна норма от АПК е нарушена от неизпълнението на задължението, като проблемът се задълбочава от нуждата от прецизиране на извършителя на административната простъпка. Единствено и само за индивидуалния административен акт би могло да се прави позоваване на чл. 59, ал. 2, т. 8, предложение второ от АПК – „подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му“ във връзка с чл. 7, ал. 1 от същия кодекс – „Административните актове се основават на действителните факти от значение за случая“. Тук обаче репликирането би било в посока, че задължението е било за действително компетентния орган, а не за този, който го е „подписал след запетая“, както и че принципът на истинност по чл. 7 касае материалноправните въпроси по съществуването на акта, а не неговото авторство.

Фундаменталният проблем обаче остава – всички други документи в публичната сфера, извън индивидуалния административен акт, „подписани след запетая“, не са покрити с никаква – дори и рискована за прилагане – административнонаказателна санкция.

▪ *Дисциплинарна отговорност* – такава трудно или почти невъзможно би могла да се реализира, като се има предвид, че „подписът след запетая“ обикновено улеснява този, който би трябвало сам да го полага. Затова позовавания на липса на лоялност или нарушение на принципа на законност в едно дисциплинарно производство едва ли биха се случили.

Естествено и тук, и при горната административнонаказателна отговорност **биха били възможни** такива търсения на отговорност, но едва когато са влошени личните отношения между действително ком-

петентното за полагане на подпис лице и негови заместници, подчинени или по друг начин по-ниско йерархично поставени лица. Проблемът е, че би било огромно предизвикателство от практическа страна да се обоснове дисциплинарна простъпка на такива основания, а дори и това да бъде направено на пръв поглед сполучливо, то едва ли би издържало една съдебна проверка, ако такава е ангажирана с жалба или протест.

▪ *Институционална отговорност* – няма спор, че както вече бе отразено по-горе, „подписът след запетая“ уронва легитимността на ведомствата и учрежденията. Общозвестно обстоятелство, което не се нуждае от доказване, а просто трябва да бъде припомнено е, че доверието на българските граждани към институционалния ред в страна е изключително ниско. Част от тази неблагоприятна статистика е и общественото опасният феномен „подпис след запетая“. Допускайки го, публичните власти **сами предизвикват** институционалната си отговорност, която се изразява в **нисък репутационен рейтинг**.

▪ *Политическа отговорност* – не е трудно да се изведе максимата, че принципите на истинност, обективност, публичност и прозрачност изискват всеки да застава с името, длъжността и подписа си при провеждане на каквито и да е политики. Последните по същността си са не нещо друго, а насока и цел за реализиране на някакви общественозначими ценности. Когато даден субект притежава публична власт, той няма право да „се разграничава от нея“ чрез използването на чужди или несъществуващи имена и/или подписи. Ако прави това, то той не е достоен за доверието, което му е гласувано по пътя на избор или назначение, и политическата му отговорност би трябвало да бъде реализирана чрез незабавното му отстраняване от поста, който заема.

**Решението** Правната доктрина е дала отговор в тази насока: „От гледна точка на практиката, законсъобразното решение е следното: под съответния правен акт (най-често документ) да се посочи длъжността (например „Заместник-директор“); след това в скоби да се посочи изрично „изпълняващ функциите на титуляр по силата на Заповед №...“; да се посочат имената на заместника; за яснота може да се посочи и правното основание. Това предложение създава пределна яснота относно автора на акта... Принципът обаче е, че този, който полага подпис, трябва да се обозначи със своята лична длъжност и имена като издател на акта. Така следва да се тъл-

кува изразът „и подпис на лицето, издало акта“ – независимо дали е титуляр или заместник.“<sup>19</sup>

Солидаризираме се напълно с горното становище. Същото отдавна би трябвало да е възприето от органите на публична власт и техните администрации. Ако обаче последните очакват нормативен алгоритъм за действия в тази насока, то би могло *de lege ferenda* да се създаде следният текст: „Когато длъжностното лице отсъства, документът се подписва от лицето, което изпълнява неговите задължения или е негов заместник. В този случай задължително се посочват действителната длъжност на лицето, което подписва документа, и трите му имена без съкращения. Недопустимо е подписването на документ с предлог „за“ или с абревиатури от рода на „и. д.“, „вр. и. д.“, както и полагането на горна запетая или подобен на нея знак пред наименованието на длъжността“. По-сполучливо би било това да се позиционира от законодателя в нов чл. 65 от Закона за администрацията (ЗА). Същият подход с аналогичен текст би могъл да се използва при създаването на **нова алинея четвърта** в чл. 340 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), който систематично ще се намира в Глава осемнадесета „Администрация на органите на съдебната власт“, за да е видно, че разпоредбата касае само и единствено полагането на подпис в качеството на административен орган или на служител на тези органи, а не в качеството на действителен орган на съдебната власт – съдия, прокурор или следовател (където, поради спецификата на дейността, не може да има заместване или делегиране за издаване на документ).

За да има реален нормативен ефект, горните проекто-разпоредби би трябвало да са синхронизирани с кореспондиращи на тях административнонаказателни норми и такива, които реферират към дисциплинарна отговорност. В противен случай те не биха били взети на сериозно.

В света на електронните идентификации, където подписът или не се изисква, или има изрични изисквания към електронния подпис, въпросът за „подписа след запетая на хартия“ е повече от нелеп. В електронна среда идентификацията на субекта не може произволно и леконравно да се подменя току-така. Органите на публична власт и техните администрации трябва рязко, категорично, безусловно и завинаги да престанат с тази незаконосъобразна, неуместна, безпричинна, неоснователна и вредна практика – „подпис след запетая“. Скъпото очак-

<sup>19</sup> Стоянов, Евгени. пак там.

ване е след тази публикация въпросът **никога повече** да не се повдига в ежедневието, а ако въобще се споменава – то да бъде във връзка с исторически проучвания, развиващи тези за лошите практики на нереформираната и движеща се по инерция **публична власт и нейната администрация от миналото.** □