

## СТАТИИ / ARTICLES

### ПРИЗОВАВАНЕ И СЪОБЩЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

проф. д-р Дончо Хрусанов

### SUMMONS AND OFFICIAL MESSAGES WITHIN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Doncho Hrussanov

**Abstract:** The suggested article reviews the issues related to the summons and official messages within the administrative proceedings - firstly, in the Administrative Procedure Code, then in the Administrative Violations and Sanctions Act and last, but not least - in the more special legislative acts. The article criticizes particular solutions to the issues in the acts and suggests possible improvements to them.

**Key words:** summons, official messages, notification, forwarding, general clause, special clause

Призоваването и съобщенията в административния процес винаги са пораждали проблеми, независимо дали се извършват в производствата пред административни органи, или от съд. Често неправилното призоваване е причина за оспорване на издаден административен акт, за отлагане на делата, дори за искания за отмяна на влезли в сила съдебни актове. По същия начин се поставя въпросът и в гражданския процес – призоваването беше и все още е обект на редица бележки и дискусии след приемането на новия Граждански процесуален кодекс (ГПК).

Призоваването е важен момент от административния процес, защото, ако то е неправилно извършено, може сериозно да засегне правата и защитените от правото интереси на всяка от страните в него. Следващите редове са посветени на призоваването в двата основни за процеса закони – Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), както и в различните специални закони в областта на административния процес.

#### Призоваване и съобщения по АПК

Известно е, че АПК уреди поотделно издаването и оспорването на трите основни вида адми-

нистративни актове – индивидуални, общи и нормативни. За по-прегледно ще разгледаме призоваването при всеки от тези видове както при издаването на съответния акт, така и при оспорването му по административен ред и при оспорването му пред съд.

#### I. Индивидуални административни актове

##### 1. Издаване на индивидуални административни актове

Започнало по някой от предвидените в чл. 24 от АПК начини, за производството по издаване на индивидуален административен акт, съгласно чл. 26 от АПК, трябва да се уведомят „известните заинтересовани граждани и организации освен заявителя”. Това задължение на административния орган е свързано с изискването на кодекса той да определи кръга на заинтересованите и да изготви списък – чл. 152, ал. 3 от АПК.

Както е отбелязано в ал. 2 на чл. 26, ако адресът или другите възможни начини за уведомяване (телефон, факс, електронна поща) на тези граждани или организации са неизвестни, те трябва да бъдат уведомени по реда на чл. 61, ал. 3 от АПК, т.е., чрез съобщение на таблото за обявление.

ния, в Интернет страницата на съответния орган или по друг обичаен начин. Това обаче е възможно само ако адресът, факсът или телефонът не са посочени при подаване на искането за издаване на акта (ако случаят е такъв).

Става дума за проява на преценка от органа – автор на бъдещия административен акт за това, кои и колко страни той би засегнал. Той трябва да покани всички тях да участват в производството по издаване, без обаче те да са длъжни действително да участват в него.

Всъщност чл. 26 на АПК е първият текст от кодекса, посветен на призоваването. Както става ясно, той сочи и начините за това – адрес, телефон, факс, електронна поща, съобщение на таблото за обявления, Интернет страница на органа или „друг обичаен начин“.

Производството по издаване представлява поредица от действия на участниците в него, които завършват обикновено с издаването на акта или отказ за издаването му. Последното от тези производствени действия, които административният орган следва да извърши, е да уведоми всички заинтересовани лица, че актът е издаден или пък отказва да го издаде. Извършването на това последно действие е наречено съобщаване и е уредено в чл. 61 от АПК. Трябва специално да се отбележи, че актът се съобщава не само на участниците в неговото издаване заинтересовани лица, но и на тези, които са били в изготвения списък, били са поканени, но не са участвали в производството – чл. 61, ал. 1 от АПК.

Съобщаването се извършва по няколко начина. То може дори да е устно уведомяване за съдържанието на акта, което се удостоверява с подпис на извършилото го длъжностно лице. По принцип обаче съобщаването става чрез отправяне на писмено съобщение, включително чрез електронна поща или факс, ако страната е посочила такива – чл. 61, ал. 2 от АПК.

Ако адресът на някое от заинтересованите лица не е известен или то не е намерено на посочения от него адрес, съобщението се поставя на таблото за обявления, на Интернет страницата на съответния орган или се оповестява по друг обичаен начин – чл. 61, ал. 3 от АПК. Че лицето не е намерено „на посочения от него адрес“ се установява отново от съответното длъжностно лице. Както се отбелязва в литературата, щом АПК урежда съобщаването, без да допуска връчване на трети лица със задължение за предаване, е недопустимо по аналогия с ГПК съобщението да се предава на роднини, лица от домакинството, съседи и прочее (1).

Тук могат да се зададат и някои въпроси. Ако адресът на едно лице не е бил известен, то и производството е започнало в нарушение на кодекса, защото не е могло да бъде призовано и поканено да участва и да защити правата си в него. Следователно подобни случаи (на неизвестен адрес) трябва да бъдат уредени по-напред, още преди това производство да е започнало и по този начин да се осигури участието на страна в него.

Вторият въпрос е дали вече поканена и участвала (или не) в производството страна не е редно при промяна на адреса си да уведоми административния орган, за да има контакт с него и да получава различни съобщения. Принцип в правото е при промяна на адреса си страната да уведомява за това съответните органи, в противен случай тя следва да се счита за редовно уведомявана, т.е. неизпълнението на подобно задължение от страната има своеобразна санкция – виж например чл. 58, ал. 2 от ЗАНН. Може би в този случай за органа-автор на акта не следва да има задължение за съобщаване, а просто актът да се счита за връчен.

## **2. Оспорване на индивидуални административни актове**

Отдавна е известно разрешението на АПК начинът на оспорване на издадения индивидуален административен акт да се избира от самия оспорващ – жалбоподател или прокурор. Те сами избират дали да оспорват първо по административен и след това по съдебен ред или да „прескочат“ административния път и да отидат направо пред съд – чл. 148 от АПК.

В оспорването по административен ред липсват достатъчно текстове относно призоваването. Частично отношение има текстът на чл. 87 по повод нередовности на жалбата или протеста. Така например, ако липсва адрес на подателя уведомяването за нередовности се прави чрез поставяне на обявление на определеното за това място в сградата на административния орган в продължение на 7 дни, съгласно ал. 2. В останалите случаи лицето се уведомява на посочения от него адрес.

В чл. 98, ал. 1 от АПК е уредено съобщаването на решението на по-горестоящия административен орган по жалбата или протеста – то винаги трябва да се съобщи „незабавно“ на оспорващия и на другите заинтересовани лица от разгледалия ги. Не е ясно обаче какво означава „незабавно“ и поради това подобни обозначавания

на срокове не са препоръчителни – те не значат нищо определено.

По отношение на съдебното оспорване на индивидуални административни актове особено внимание заслужава чл. 137 от АПК, тъй като за пръв път така подробно в него се урежда въпросът за призоваването. Хипотезите са много и някои от тях могат да бъдат усъвършенствани, защото в сегашния си вид могат да забавят доста съдебното производство.

Принципът на ал. 1 е страната да се призовава на адреса, посочен от нея при издаването на акта. Ако пред съда е посочила друг адрес, призовава се на него. Страната може да бъде призовавана и на посочен от нея електронен адрес. При липса на изрично посочени адреси страната се призовава на настоящия си адрес, а ако такъв няма – на постоянния – ал. 3.

За забавяне на производството, поради проблеми с призоваването става дума в чл. 137, ал. 4 и ал. 6 от АПК – там е предвидено призоваването да става чрез „Държавен вестник“, което неминуемо забавя производството.

Може да бъде приветстван текстът на ал. 7 – той допринася за бързина и процесуална икономия пред съда.

Текстът на следващия чл. 138 от АПК, посветен на съобщенията, е до голяма степен излишен – той препраща към чл. 137 в болшинството от случаите.

При оспорването пред първа съдебна инстанция първият текст е този на чл. 158. Той има предвид, в своята ал. 2, случаите, когато в жалбата не е посочен адресът на оспорващия – тогава се поставя обявление на определеното за това място в съда в продължение на 7 дни. Вторият текст е този на чл. 162 от АПК и той има предвид случаи, в които издаденият административен акт не е бил съобщен на всички засегнати лица – тогава съдът трябва да им изпрати съобщение, за да могат да защитят интересите си.

Първоинстанционното оспорване на индивидуални административни актове завършва без текст, задължаващ съда да уведоми страните за решението си. Подобно задължение има в производството по издаване на акта и липсата му по отношение на съда буди недоумение – и тук последното процесуално действие на първоинстанционния съд би трябвало да бъде съобщаване на решението му на страните.

Че такова задължение съдът има, макар че не е предвидено изрично, можем косвено да съдим от текста на чл. 211, ал. 1 АПК. Текстът

определя сроковете за подаване на касационна жалба или касационен протест – 14-дневен за страната от деня на съобщението, че решението е изготвено (ал. 1) и едномесечен за прокурора от датата на изготвяне на решението (ал. 2). Следователно по отношение на страните по делото съдът има задължение да им съобщи за вече изготвеното си решение. Когато прокурор е участвал в разглеждането на спора пред първата съдебна инстанция, той е бил страна, на него също трябва да се съобщи за изготвеното решение и тогава естествено срокът за подаване на касационен протест ще е 14 дни от съобщаването, че решението е изготвено, а не едномесечен от датата на изготвяне на решението.

В касационното производство има малко текстове, посветени на призоваването. Такъв е чл. 216, който препраща към чл. 158 относно оставяне на жалбата или протеста без движение, поради липса на адреса на оспорващия. Тъй като касационната инстанция е последна, по силата на принципа за двуинстанционност, в някои случаи нейното решение не се съобщава на страните, а те сами трябва да следят за неговото изготвяне. След като касационното решение е окончателно, не подлежи повече на оспорване и влиза в сила веднага, то действието му не може да се свързва с изтичането на някакъв срок, както е при решението на първата съдебна инстанция. В редица случаи обаче, когато АПК урежда касационната инстанция – ВАС – като контролно-отменителна, би било добре нейното решение да се съобщава на страните. В тази насока може да се направи предложение такова задължение да съществува и за касационния съд само когато той е бил с правомощие на контролно-отменителна инстанция.

## **II. Издаване и оспорване на общи административни актове**

В АПК съществуват самостоятелно производствата по издаване и оспорване на трите основни вида административни актове – индивидуални, общи и нормативни, и това е оправдано, тъй като между тях има съществени различия. Все пак обаче производствата по издаване и оспорване на индивидуалните актове са основни, защото те се прилагат и по отношение на общите и нормативните, доколкото АПК не предвижда никакви специфики. Не е случайно в този смисъл съществуването например на чл. 74 и чл. 80 от АПК, които препращат по неуредените въпроси към издаването на индивидуалните админист-

ративни актове или Закона за нормативните актове.

Тъй като общият административен акт се отнася за неопределен (но определяем) брой адресати и не е удачно (а се пести време и средства) всеки от тях поотделно да бъде уведомяван за предстоящото му издаване, чл. 66 от АПК предвижда откриването на производството по издаване на такъв акт да се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращане на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин.

Когато в издаването на общия акт участват и лица от съседна държава, съгласно чл. 70, ал. 3 от АПК те се уведомяват по същия начин, т.е. този по чл. 66 от АПК. По същият начин чуждестранните участници се уведомяват и за издаването на общия акт – виж ал. 7 на чл. 70. Следователно и тук, както при издаването на индивидуалните административни актове, последното задължение на органа-автор е да съобщи на всички заинтересовани, че актът е издаден. Трябва обаче да се има предвид разрешението на АПК, че начина, по който се уведомяват участниците за започване на производството по издаване е и начин, по който им се съобщава издаването на акта. Така чл. 72 от АПК прави разлика – по принцип, съгласно ал. 1, съобщаването е както уведомяването по чл. 66. Отделни съобщения обаче за издадения акт трябва да се изпратят, когато в издаването на акта са участвали заинтересовани лица чрез предложения, възражения или по друг начин – ал. 2.

Сериозна особеност съществува при съобщаване за оспорването на общия административен акт. Той засяга много лица и когато само някое от тях го е оспорило, това оспорване трябва да бъде научено от всички останали негови адресати. Така те ще могат или да подкрепят конкретния жалбоподател (или прокурор), или пък ще подкрепят органа-автор на общия акт. Именно поради това чл. 181 от АПК предвижда, ако оспорването е редовно, съдът в едномесечен срок да го съобщи чрез обявление в „Държавен вестник“, като посочи оспорения акт и номера на образуваното дело. Копие от същото обявление се поставя на определеното за това място в съда и се публикува в Интернет страницата на Върховния административен съд – ал. 2 на чл. 181. И тук може да се критикува подобно разрешение – всеки съд от страната трябва да публикува в Интернет страницата на ВАС!?

Задължение за обявяване на решението на съда в АПК няма, подобно на положението при

индивидуалните административни актове. Тук важи казаното по-нагоре косвено присъстващо задължение, тъй като срокът за подаване на касационна жалба тече от датата на обявяване на решението на първата съдебна инстанция.

Накрая не бива да се забравя и препращащият текст на чл. 184 от АПК, според който за неуредените по отношение на общите административни актове въпроси се прилагат разпоредбите за оспорването на индивидуалните, с изключение на чл. 155.

### **III. Издаване и оспорване на нормативни административни актове**

Един от най-слабо уредените въпроси от АПК е този за производството за издаване на подзаконовите нормативни актове. Самият факт, че в кодекса понятието „нормативни административни актове“ често се заменя с „подзаконовите нормативни актове“ показва непоследователност при употребата на наименованието на този вид актове, въпреки че кодексът има предвид едно и също. Освен това относно производството по издаването им раздел трети от глава пета на АПК е твърде лаконичен и не казва почти нищо ново.

Това е така, защото текстовете в този раздел в по-голямата си част (а те са само шест) възпроизвеждат вече съществуващи текстове от Конституцията или Закона за нормативните актове (ЗНА). Например задължението нормативните актове да се обнародват, предвидено в чл. 78, ал. 2 от АПК, е посочено преди това в чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Член 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА са буквално възпроизведени в чл. 76, ал. 1 и ал. 2 от АПК. Така е и с разпоредбите на чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК по отношение на наредбите на общинските съвети. Същото е положението с разпоредбите на чл. 34 от ЗНА и чл. 78, ал. 1 от АПК, както и с текстовете на чл. 11, ал. 3 от ЗНА и чл. 79 от АПК. Последният текст – чл. 79 АПК пък противоречи на текста на чл. 13, ал. 1 от ЗНА, който позволява и мълчалива отмяна на нормативен подзаконов акт.

Всъщност единствено текстът на чл. 77 от АПК от целия раздел трети има отношение към производството по издаване на нормативен подзаконов акт – той предвижда издаването да става само след обсъждане на проекта заедно с представилите становища, предложения и възражения.

Поради изложеното по-горе, както и поради препращащия текст на чл. 80 от АПК в производството по издаване много повече ще намира приложение именно ЗНА, не АПК.

Оспорването на нормативни административни актове също има редица специфики поради самото им естество. Специално по отношение на призоваването и съобщенията трябва да се посочи на първо място чл. 188 от АПК, който препраща относно съобщението за оспорването към чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, т. е. към съобщаването на общите административни актове. Отново подобно на разрешението за общите актове и тук чл. 189, ал. 2 от АПК допуска присъединяване и встъпване като страна на всеки с правен интерес.

В АПК липсва текст за съобщаване на първоинстанционното съдебно решение на участвалите в производството страни. Отново трябва да направим заключението, че съдът, въпреки липсата на специален текст, е длъжен да обяви решението си на страните – от датата на това обявяване тече и срока за подаване на касационна жалба или касационен протест. Тъй като в първата съдебна инстанция задължително участва прокурор, срокът за подаване на жалба и протест ще е еднакъв.

„Обявяване” на съдебното решение, когато с него нормативният подзаконов акт е обявен за нищожен или е отменен се обнародва по начина, по който е бил обнародван съответният акт и влиза в сила от деня на обнародването му – чл. 194 от АПК.

И тук накрая трябва да се спомене препращащият към оспорването на индивидуални административни актове текст на чл. 196 от АПК.

Касационното производство е вече разглеждано и нови моменти за призоваване и съобщения само относно подзаконовите нормативни актове няма.

### **Призоваване и съобщения по ЗАНН**

Производството по налагане на административни наказания, уредено в ЗАНН, протича в няколко фази: съставяне на акт за констатиране на извършеното нарушение, издаване (или отказ да се издаде) на наказателно постановление и оспорване на наказателното постановление пред две съдебни инстанции. Като цяло законът е твърде пестелив на разпоредби относно призоваване или съобщения.

В частта по съставяне на акта за констатиране на извършеното административно нарушение най-напред може да се посочи чл. 40, ал. 1 от ЗАНН, който предвижда акта да се състави в присъствието на нарушителя и свидетелите – това

изискване улеснява актосъставителя и така не става нужда от допълнително издирване на някой от тези лица. Улеснение представляват и ал. 3 и ал. 4 от същия текст – акт може да се състави и с други свидетели или изобщо без свидетели.

Отношения към призоваване и съобщаване има по-нататък чл. 43 от ЗАНН. Според ал. 3 когато актът е съставен в отсъствие на нарушителя, той се изпраща на съответната служба, а ако такава няма – на общинската администрация по местоживееене на нарушителя за предявяване и подписване. Според ал. 6 когато нарушителят след щателно издирване не може да бъде намерен, това се отбелязва в акта и производството се спира. Тази възможност позволява да се осуети изтичането на давностния срок за съставяне на акта.

По-нататък следва да се обърне внимание на чл. 45, ал. 2 от ЗАНН, защото разрешението му е много добро и би трябвало да се използва във всички процесуални закони и особено в АПК, и то спрямо „основни” фигури – поискалият обезщетение е длъжен да уведоми наказващия орган, когато промени адреса си.

Във фазата по налагане на административно наказание пръв е чл. 52, ал. 3 от ЗАНН, според който пострадалите от нарушението трябва да бъдат уведомени, че предстои наказване на извършителя, „ако адресите им са известни”.

Последното задължение на административнонаказващия орган е да връчи постановлението срещу подпис на нарушителя и на поискалия обезщетение – чл. 58, ал. 1 от ЗАНН. Ако някой от двамата не се намери на посочения преди това адрес, а новият не е известен, според ал. 2 това се отбелязва върху наказателното постановление и то се счита за връчено от деня на отбелязването. В случая е налице своеобразна санкция за този, който веднъж е посочил адрес, след това го е променил, но не е уведомил административнонаказващия орган. Разрешението на чл. 58, ал. 2 от ЗАНН е много удачно и би трябвало да се възприеме по принцип във всички случаи по отношение на адресата на някакъв административен или правораздавателен акт.

В производството пред първата съдебна инстанция по ЗАНН – районен съд – на призоваването и съобщенията е посветен само един текст – чл. 61. Това не е добре, защото по този начин остава голяма празнота и оттам – възможности за увреждане на права и защитени от правото интереси или шиканиране. В ал. 1 на чл. 61 е определен кръгът на лицата, които трябва да

бъдат призовани при гледане на делото от районния съд: нарушител, поискали обезщетение, органа – автор на наказателното постановление и допуснатите от съда свидетели. Текстът на чл. 61, ал. 2 много прилича на разрешението на чл. 58, ал. 2 от ЗАНН и отново представлява своеобразна санкция за този, който е променил адреса си, но не е уведомил за това – съдът дава ход на делото и в случаите, когато жалбоподателят не е бил намерен на посочения от него адрес. Съдът дава ход на делото и в случаите, когато жалбоподателят, неподателят жалба нарушител или поискалият обезщетение не са били намерени на посочените от тях адреси.

Втората съдебна инстанция по ЗАНН е касационната инстанция по АПК, която вече бе разгледана по-горе.

### **Призоваване и съобщаване по специални закони**

В началото на изложението трябва да се направи едно принципно разяснение. Известно е, че в България оспорването на административни актове става при съчетаното прилагане на обща и специална клауза. Общата клауза, основана на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е развита в АПК. Специалната клауза означава специален ред за оспорване пред съд на административни актове, изключени от приложното поле на АПК (от общата клауза). Този ред е различен от общия ред на АПК и всеки специален закон „има право“ да предвиди съответния ред за оспорване, който обаче не бива да съвпада с този по АПК. Поради това като че ли е ясно положението, че при празноти в специалния закон трябва да се привлича ГПК, въпреки че такова разбиране не е единствено и категорично. Логиката е проста – общата клауза е уредена от АПК, а специалната клауза се урежда от всеки специален закон. Следователно недопустимо е при празноти в специалния закон да привличаме АПК. Или имаме обща клауза – АПК, или специална – специален закон. Именно поради това празнотите се запълват от ГПК, а не от АПК. Може, разбира се, да се поддържа и другото разбиране – специалният закон дерогира общия (АПК) само по различно уредените в него въпроси. По всички останали следва да се прилага общият закон – АПК.

В административноправната литература има оформени две становища. Първото приема, че при специална клауза АПК не следва да се прилага, а при непълноти трябва да се привлича

ГПК (2). Второто, без да е категорично, поддържа разбирането, че няма пречка при неуредени от специален закон въпроси да се привличат разрешенията на АПК (3).

По-приемливо е първото разбиране. На практика обаче това принципно положение не е известно (или ясно) на законодателя. Не са никак малко специалните закони, които при непълноти препращат към АПК вместо към ГПК, а това, както може би стана ясно, е недопустимо.

„Типичен“ лош пример представлява разрешението на чл. 63 от ЗАНН по отношение на касационната инстанция в т.нар. административнонаказателен процес, въпреки че в случая не става дума за обща и специална клауза, а за сериозно недоглеждане на законодателя, породено от некомпетентност и бързане. Касационното производство по АПК няма никакви допирни точки с административнонаказателния процес, за да се препраща към него от чл. 63 от ЗАНН, защото АПК регулира преди всичко правоприлагаща дейност на администрацията, а ЗАНН – правораздавателна.

По отношение на призоваването и съобщенията смесването също така е налице.

В следващото изложение ще бъдат посочени само някои разрешения на един или друг специален закон относно призоваването и съобщенията, тъй като случаите на специална клауза са доста на брой и нито е възможно, нито е нужно те да бъдат сочени изчерпателно. Ще бъде направен опит да се открие повтарящото се, общо-важното, за да се направят и общовалидни изводи за бъдещо усъвършенстване на разрешенията и избягване на проблемите.

Тъй като почти никога специалният закон не предвижда текст за призоваване и съобщения, следва да се скицира разрешението на ГПК по този въпрос, ако се приеме становището за прилагане на ГПК, а не на АПК. ГПК е отделил впечатляващо място на въпроса за съобщенията и призовките и това е разбираемо. Цялата глава шеста е посветена на този въпрос. На първо място много подробно е развит въпросът за съобщенията в гражданския процес. Предвидени са различни хипотези – адрес на връчване, връчване на представител, съдебен адресат. Начините на връчване според чл. 43 са (лично или чрез друго лице): чрез прилагане на съобщението към делото, чрез залепване на уведомление, чрез публично обявление. Връчването се удостоверява с подпис на връчителя, а получателят удостоверява с подписа си, че е получил съобщението – чл. 44, ал. 1 от ГПК. Връчването може да стане по телефон,

по факс, с телеграма и по пощата, както и на електронен адрес.

В ГПК по-нататък подробно са развити начините на връчване. Личното връчване означава съобщението да се връчи на адресата или на представителя – чл. 45. Когато личното връчване не е възможно съобщението се връчва на друго лице – това може да бъде всеки пълнолетен от домашните на адресата, или който живее на адреса, или е работник, служител или съответно работодател на адресата. Това лице следва да подпише разписката със задължение да предаде призовката на адресата – чл. 46, ал. 2 ГПК. Връчване чрез залепване на уведомление е възможно, когато ответникът не може да бъде намерен на посочения по делото адрес и не се намери лице, което е съгласно да получи съобщението.

Ако при завеждане на делото ответникът няма регистриран постоянен или настоящ адрес по искане на ищеца съобщението за заведеното дело се извършва чрез публикация в неофициалния раздел на „Държавен вестник“, съгласно чл. 48, ал. 1 от ГПК.

Специално място в ГПК е отделено на връчването на търговци и юридически лица, както и на адвокат – чл. 49 и чл. 50, на държавни учреждения и общини – чл. 52, на пребиваващи в страната чужденци – чл. 53.

За разлика от съобщенията, с призовки съдът призовава страните за заседанията по делото. Призоваването се извършва най-късно една седмица преди заседанието, а призовката съдържа посочените в чл. 57 от ГПК реквизити. Призовките по делото се връчват по реда за връчване на съобщенията, според чл. 58 от ГПК.

Вижда се, че едно обикновено препращане относно съобщаването от специален закон към ГПК с формулировката „по реда на ГПК“ няма да е достатъчно, тъй като кодексът предвижда доста различни начини на съобщаване и то на различни лица. Явно специалният закон би трябвало да конкретизира по някакъв начин как точно да стане връчването „по ГПК“, защото иначе то съвсем не е ясно.

Ето защо не е ясен текстът на чл. 11, ал. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ), когато урежда съобщаването на заповедта на министъра на правосъдието кои кандидати са спечелили конкурса за съдия-изпълнители: „Заповедта се обявява на определено за това място в сградата на Министерство на правосъдието и се съобщава на класираните кандидати по реда на ГПК“. Без съмнение заповедта е административен акт.

ЗЧСИ е специален закон по отношение на АПК. Правилно е препращането към ГПК, макар и да не става ясно кой точно е реда по ГПК – лично, на друго лице, чрез залепване и т.н. Съвсем друг въпрос е този, че оспорването на заповедта става по реда на АПК – това е най-лошият подход на законодателя – по принцип се прилага процедурата на специалния закон (ЗЧСИ), по някои от неуредените въпроси се прилага ГПК, а по други – АПК. И в разглеждания случай всъщност се прилагат – съвсем ненужно – три закона! По-добре би било законодателят да се спре или само на ГПК, или само на АПК.

Правилно е и разрешението на Закона за адвокатурата (ЗА), когато в Допълнителните разпоредби, параграф 2 предвижда: „Доколкото в този закон не се предвижда друго, за реда и начина на връчване на съобщенията се прилага съответно Гражданския процесуален кодекс“. Съвсем основателно прилагането на АПК е изключено.

В Закона за защита от дискриминация (ЗЗД) чл. 60, ал. 2 е посветена на призоваването на страните и уведомяването на заинтересуваните лица – то се извършва по реда на Гражданския процесуален кодекс. Също по реда и на основанията по ГПК се провеждат закритите заседания по чл. 61, ал. 2. Член 61, ал. 3 предвижда членовете на заседателния състав да се отстраняват на основанията и по реда, предвидени в чл. 22–24 от ГПК. На свой ред обаче чл. 68, ал. 1 препраща пък към АПК по въпроса за обжалването на решенията на комисията. Текстът на чл. 70, ал. 1 препраща, по въпросите, които не са уредени в този раздел, към разпоредбите на АПК. По раздел II от ЗЗД „Съдебно производство“ чл. 71, ал. 3 отново препраща към ГПК, а чл. 73 – към АПК. Член 75 е последният текст от този раздел и отново препраща по въпросите, неуредени от този раздел, към разпоредбите на ГПК. Имаме следователно и в този закон пример за препращане на отделни членове към някой от двата кодекса – ГПК и АПК, но и генерално препращащи и към двата кодекса текстове, за да бъде объркването пълно.

Много „по-чисто“ постъпва Данъчно-осигурителният процесуален кодекс (ДОПК). В дял трети, посветен на обжалването, той съдържа собствени текстове, въпреки че би могъл да препрати към АПК, както много други специални закони. Това са текстовете за реквизитите на жалбата при административното обжалване, действията при просрочена или нередовна жалба, съобщаване на решението, съдържание и приложения на жалбата до съда, проверка на жалбата по допус-

тимост и др. – глава седемнадесета „Общи разпоредби”. Глава осемнадесета „Обжалване на ревизионния акт по административен ред” и глава деветнадесета „Съдебно обжалване на ревизионния акт” също така самостоятелно разработват двата вида обжалване. Едва накрая в чл. 160, ал. 6 и 7 ДОПК препраща към разпоредбите на АПК относно касационното производство и отмяната на влезли в сила решения.

Законът за устройство на територията (ЗУТ) също би трябвало да представлява пример за специална клауза. В периода на действието си (от 2001 г.) този закон бе допълван и изменян много пъти. Имаше периоди, в които негови текстове препращаха към АПК, а други – към ГПК. В момента повечето препращат към АПК и това е все пак крачка напред, тъй като препращането е поне към само един кодекс. Пита се обаче къде е тази специална клауза, когато в болшинството случаи по отношение на индивидуалните и общи административни актове, издавани по ЗУТ се прилага АПК? Така например чл. 61 предвижда заповедите на кмета за одобряване на подробни устройствени планове, ако са с обхват до един квартал да се съобщават на заинтересуваните лица по реда на АПК, а над един квартал – да се обнародват в Държавен вестник. Към АПК пре-

пращат редица текстове на закона – чл. 213, 215, 216, 219, 228, 318.

Законът за лечебните заведения (ЗЛЗ) в отделни текстове – чл. 45, ал. 4, чл. 48, ал. 2, чл. 51, ал. 5 препраща към АПК.

Примерите могат да бъдат продължени, но картината няма да се промени. Налице са три подхода на законодателя при т.нар. специална клауза – специалния закон да препраща по неуредените въпроси към ГПК, да препраща към АПК или да препраща и към двата кодекса по различни проблеми. Без да се взема окончателно и категорично становище кой е най-издържаният вариант, може да се направи изводът, че най-неподходящ е подходът на законодателя в един специален закон да препраща ту към ГПК, ту към АПК. Следва да се обмисли и въпросът за специалните закони, които толкова често препращат към АПК – не е ли по-добре издаваните по тях административни актове да бъдат включени в общата клауза на АПК? Поставените въпроси се отнасят преди всичко за призоваването и съобщенията, но важат и като цяло, по принцип.

Законодателят би трябвало да има ясен и точен критерий кога в специалния закон да отпраща към разпоредбите на ГПК и кога към тези на АПК.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Тодоров, Ив.** Индивидуалният административен акт по АПК. С., Сиела, 2007, с. 426.
2. **Дерменджиев, И.** Проблеми на административното правораздаване. – в Административно право, С., УИ „Св. Климент Охридски”, 2005, с. 221, където казва, че „...щом специален закон създава особен ред за оспорване на някои индивидуални административни актове пред съд или юрисдикция, следва да се приеме, че този ред ще изключи и упражняването върху тях на общия съдебен контрол...”; **Хрусанов, Д.** Административно правораздаване. С., УИ „Климент Охридски”, 2010, с. 20; **Димитров, Д.** Курс по административно правораздаване. С., Сиела, 2004, с. 184, който счита че някои административни актове „...също могат и фактически биват подлагани на съдебен контрол, само че по ред в някои отношения, различен от този, по който съдебно се обжалват административните актове по общата клауза.”
3. **Къндева, Ем.** Административно правораздаване. С., Сиела, 2006, с. 45–46, където се казва: „Според принципа на „специалната клауза” разпоредбите на специалните закони дерогират съответните разпоредби на общите закони. Това не означава, че наличието на специален закон изцяло отменя прилагането на общия закон. Административнопроцесуалният кодекс и другите общи закони се прилагат, доколкото със специален закон не е установено друго.” Виж обаче и с. 101–102. Там е казано: „Специални закони предвиждат друг ред, различен от този в АПК. Ограничението се проявява в изключение от общия ред на АПК.”