

КАСАЦИОННОТО ПРОИЗВОДСТВО ПРЕД ВАС И ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Емилия Миткова¹

CASSATION PROCEEDINGS BEFORE THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT AND THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Emilia Mitkova²

Resume: The present article attempts to review the cassation proceedings in terms of the principles defined in the administrative procedure code. The article investigates whether the cassation proceedings along with the accompanying rules and stipulations correspond to the principles stated in the administrative procedure code and whether the specific regulations of cassation match the original legislation. The principles of legality, truthfulness, equality and others are consistently presented.

Key words: cassation proceedings, the Supreme Administrative Court, administrative procedure, principles.

Всяка една съзнателна и целенасочена дейност се основава на правила. Тези правила имат различен характер. Това важи за правото и за правораздаването. Но това не е достатъчно. Необходимо е извеждането на такива правила, които имат устойчив, принципен характер и са общовалидни във всяка дейност или елемент от тази дейност. Поради това един важен въпрос в правото и особено в процеса е съществуването на принципи. Те имат основен характер, имат ръководна роля по отношение на прилагането на материалните и процесуалните норми, а също така служат за отправна точка при прилагането и тълкуването, както на съдебните решения, така и на всички останали актове на съда. Това важи и за касационното производство пред Върховния административен съд (ВАС).

1. Касационното производство е израз на предвидената възможност в чл. 125, ал. 1 на Конституцията на Република България ВАС да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в администра-

тивното правораздаване. Чрез това производство се постига единно и непротиворечиво административно правосъдие. Целта е да се защитят интересите на тези, които имат интереси в административния процес – гражданите и техните организации. Другата цел е да се защити обществения интерес чрез еднаквото прилагане на закона.³

Понятието „касация“ идва в нашето законодателство от латинската дума „cassatio“, което се разбира като отмяна, унищожение.⁴ В административния процес това е производство, при което на контрол подлежи съдебното решение на първоинстанционния съд.

2. Касационното производство има определени характеристики. Някои от тях са общи за съдебните производства въобще, за производствата в административното правосъдие, а също така има и такива, които са специфични само за него.

С него се постигат определени цели. Те са в няколко направления. На първо място е ограничаването на порочните съдебни решения, които

¹ Съдия във Върховен административен съд.

² Judge in SAC.

³ Вж. по-подробно **Костов, Д.** Касационното производство пред ВАС. – В: Административно правосъдие, 2000, №4. Авторът тук разглежда защита на личните интереси като точно прилагане на закона, а обществения интерес като еднакво прилагане на закона.

⁴ **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, МУ, 2013, с. 195. Тук авторът представя и описва и други източници за понятието и смисъла на думата „касация“.

могат да засегнат правата и интересите на гражданите и техните организации. Освен това се формира окончателното становище на съдебната власт по спорния въпрос относно законосъобразността на административните актове, постановени от изпълнителната власт и такива, за които законът предвижда съдебен надзор. Така в рамките на приложението на принципа за разделение на властите, съдебната система се произнася по актовете на администрацията. Всичко това предполага разглеждане на касационното производство пред ВАС от гледна точка на приложението на принципите.

3. Може да се говори за принципи на административното право, на административния процес. В теорията има спорове относно съдържанието, видовете и характера на принципите и тяхното приложение.⁵ Това са понятия от различен порядък и с различно съдържание.⁶ Те подлежат на разглеждане и обясняване, но това би имало основно теоретичен характер.⁷ Съществува и спор за това кои действително основните принципи на АПК, така, както те са формулирани в кодекса. Възприема се и тезата, че във всяка фаза могат да се развият като принципи и други, специфични правила.⁸

4. Задачата, която си поставяме тук е разглеждане на касационното производство въз основа на формулираните като правни правила принципи, които се съдържат в началните разпоредби на АПК. Става дума за това как касационното производство с неговите правила и формулировки отговаря на заложените в АПК принципи и доколко има съответствие между тях – конкретните правила на касацията и началните разпоредби на закона.

5. Първият и категорично най-важен и най-общ принцип е този за законността. Той е формулиран в чл. 4 на кодекса. Определя се от законодателя като задължение за административните органи да действат в рамките на правомощията, които са установени от закона. Административ-

ните актове се издават за целите, на основанията и по реда, който е установен от закон. Освен това субектите на административния процес са длъжни да упражняват своите права и свободи без да вредят на държавата, обществото и законните интереси на други лица. Тук в същност са описани условията за законосъобразност на административните актове – компетентност, цел, производствени правила, материална законосъобразност. Не е ясно защото не е спомената формата, която по нашето право също е условие за законосъобразност на административните актове. До тук са посочени специфичните за административните актове условия. В касационното производство се проверява доколко първоинстанционното решение съответства на реалната законосъобразност, респективно незаконосъобразност на административния акт, които са предмет на съдебния надзор. Тук се има предвид необходимостта от правилно и законосъобразно прилагане на материалноправните разпоредби и еднаквото, а също и непротиворечиво използване на процесуалните правила. Тези цели са присъщи на касационното производство – като формулиране, като същност и като контролен механизъм спрямо първоинстанционното решение.

В по-особено положение е формулировката на чл.4, ал.3. В същност тук става дума за принцип, но не на административното право и процес, а изобщо за правен принцип, характерен за правото изобщо – да не се вреди другиму при упражняването на права и свободи. Друга неяснота идва от използвания термин субект на административния процес. Това е едно ограничено разбиране за приложението на този принцип. Субекти са тези, които имат особено положение в процеса.⁹ Не може да се обясни защо общият правен принцип се отнася само до субектите на административния процес. Би трябвало да важи за всички участници. Вероятно разумът подсказва необходимостта да се говори за участници или за субекти на административнопроцесуалните правоотноше-

⁵ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание. С., 2011, с. 40, а също и Сивков, Цв. Цит. съч., с.142.

⁶ Славова, М. Принципи на административното право. С.: Сиби, 2002.

⁷ Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания (процесуалноправен режим). С.: Наука и изкуство, 1981, с. 5 и сл. Тук авторът говори за принципи на административния процес и за такива, които се отнасят само до административнонаказателния процес.

⁸ Хрусанов, Д. Основни ли са „основните“ принципи на Административнопроцесуалния кодекс? – В: Административно правосъдие, 2008, № 2.

⁹ Хрусанов, Д. Административно право и административен процес. Наръчник. С.: СУ, 2012, с. 76, а също и Сивков, Цв. Цит. съч., с. 152.

ния. Това на практика означава, че касационното производство като общ контролен способ не трябва да води до незаконосъобразно ограничаване на права и свободи на различни правни субекти. От друга страна, предприетите в него конкретни процесуални действия не могат да вредят на другите участници в процеса пред касационната инстанция.

Касационната инстанция реално осъществява надзор върху дейността на съдилищата по еднаквото тълкуване и прилагане на законите в страната, а също и върху законността на действията на администрацията.

6. Вторият принцип, който е намерил място като разпоредба в АПК, се отнася до прилагане на нормативен акт от по-висока степен. Съдържанието на този принцип е в това, че при противоречие се прилага по-високият по степен акт. Освен това се прилага международният договор при противоречие със закон или подзаконов акт. На практика става дума за определен вид продължение и конкретизация на принципа на законността. Този принцип е формулиран и изведен като важен в началото на кодекса, защото в административното право и в административния процес ролята на подзаконовите нормативни актове е съществена. Тук има няколко важни момента. На първо място е възможно да има разминаване между закона и подзаконовия акт. Това е основание за отмяна на административния акт – материална незаконосъобразност. От друга страна, в административното правосъдие често е изправено пред необходимостта да прилага правила, които са резултат от международни договори или европейски правила.

Мястото на касационната инстанция е в проверката на първоинстанционното решение, тук винаги се проверява или може да се провери съответствието с нормативните актове от по-висока степен или с международен договор. ВАС в качеството си на касационна инстанция може да бъде гарант за спазването на йерархията на нормативните актове, за тяхната непротиворечивост и синхрон, като отдава дължимото на законите и международните договори. Израз на приложението на този принцип е, че за съответствието с материалния закон в касационното производство съдът следи служебно.

7. Третият принцип, намира място в АПК е този за истинността. Към формулировката могат да се отправят известни критики. Това са принципи на административния процес във всичките му фази и производства, а в същност е насочен основно към издаването на административните актове. За другите производства този принцип се предполага или се извежда по силата мястото и ролята на принципите, които са заложили в правни разпоредби. Това, че е формулиран като принцип само при издаването на административните актове не би трябвало да го прави насочен само към тях.¹⁰ Той очевидно е валиден и за съдебните производства, в това число и за касационното. Още повече че „съдебната форма е „по правило най-приспособената за установяване на истинската форма за защита.“¹¹

Тази валидност означава, че всички процесуални действия трябва да са съобразени с действителните факти, които са от значение за съответното съдебно производство. В касационното производство независимо от неговите особености е дадена възможност отново да се проверяват валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон. Това известно отклонение от смисъла и съдържанието на касацията е направено, за да се гарантира истинността на фактите, върху които се произнася съдебната власт, в своя окончателен акт. Така се отговаря и на задължението актовете, в това число и съдебните да са съобразени с всички факти и доводи от значение за случая. В този смисъл е и формулировката на чл. 219, ал.1 за допускане на писмени доказателства. Това не е ограничение, а по-скоро желание за по-цялостна проверка на писмените доказателства. Такава е целта и на ал. 2 – съсредоточаване върху тези обстоятелства, които се отнасят само до касационните основания.

8. Равенството като принцип означава, че заинтересованите от изхода на производствата по този кодекс имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. Освен това тук е добавена още една алинея – ал. 2, съобразно която в пределите на оперативната самостоятелност сходните случаи се третират еднакво. Това като че ли повече се отнася до друг принцип – последователност и предвидимост.

¹⁰ Лазаров, К., Ив., Тодоров. Административен процес. С.: Сиела, 2009, с.47. Авторите считат, че той е в силна връзка с материалната законосъобразност.

¹¹ Лазаров, К. Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство. С.: БАН, 1975, с. 12.

Касационното производство е пример само по себе си за приложението на принципа на равенството. За всички, които имат правен интерес от съдържанието на съдебното решение е отворена възможността за касационно оспорване. Това произтича от съдържанието на разпоредбата на чл. 210, ал.1 от АПК. Там е предвидена общата хипотеза за правото на касационна жалба – такова право имат страните по делото, за които първоинстанционното решение е неблагоприятно. Кодексът не се задоволява с това и продължава тази идея в ал. 2. Развитието е в това, че лицата, спрямо които решението има сила, имат право да го обжалват, когато то е неблагоприятно за тях, макар и да не са участвали в делото.

Освен това касационните основания са валидни за всички, те имат еднакво съдържание за тези, които имат право да започнат това производство. Няма различия по никакви критерии. Тук не се прави разлика от гледна точка на тези, които са започнали производството и тези, които имат право да защитят своите права и интереси, а не са били страни – това следва от чл. 210, ал. 2 на АПК.

Категорично правило, което представлява основа за съществуването на административното правосъдие и за приложение на принципа на разделение на властите е това, че оперативната самостоятелност не подлежи на съдебна преценка. Кодексът донякъде отстъпва от това правило, но това също е потвърждение на тази устойчива позиция – чл.169. В същото време законодателят се опитва да типизира действията на администрацията при оперативна самостоятелност, което би позволило и съдебна преценка. Това „типизиране“ идва от формулировката на чл.8, ал.2 – предели на оперативна самостоятелност, еднакви условия и еднакво третиране. Само административният съд „... е оправомощен в рамките на своята дискреционна власт за установи пределите на понятието „целесъобразност“, което иначе се оказва необхватно, т.е. недефинирано от никаква правна норма“¹². Тук вече съдебната преценка е възможна и допустима. Това е така, защото „тази

степен на еднаквост на характеристиките и еднаквостта на актовете не трябва да се променя при непроменяемост на условията за оперативна самостоятелност“¹³.

9. Служебното начало е изключително важен принцип за развитието на различните административни производства.¹⁴ Отново може да се изрази критика към формулировките, които се съдържат в разпоредбите на кодекса и по-специално на чл. 9. По неизвестни причини този принцип е насочен основно към дейността на администрацията.

В теоретичната литература принципът се определя по различен начин. Така например според Ж. Сталев служебното начало „се състои в задължението на защитния орган да обезпечи чрез активния свой почин бързото, икономично и правилно развитие на гражданския процес, като привлича максималното сътрудничество на страните чрез съдействието, което им оказва при упражняване на техните процесуални права“¹⁵. Друго разбиране има за този принцип, че това е извършване „от органа, който води процеса, на процесуални действия, които по начало би следвало да се извършат от страните в този процес“¹⁶.

Прави впечатление, че при формулирането на разпоредбата на чл. 9 има известно приближаване до принципа на обективната истина или на истинността.¹⁷

От три алинеи само една е посветена конкретно на съда и тя не отразява реалното положение на съдебната инстанция във воденето на съдебния процес. Съдът извършва много повече от това, което му предписва кодексът в чл.9, ал. 3. За него е предвидено само, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото страните не са длъжни да сочат доказателства.

Следваща ал. 4 е за задължението на съда и администрацията да осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството, включително и със споразумение. Това на практика означава най-тясна връзка с принципа на материалната истина.¹⁸

¹² **Колев, Т.** Дискреционна власт и вътрешно убеждение на съдията. С.: Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 2013, с.122.

¹³ **Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар, С.: Сиела, 2006, с. 31.

¹⁴ **Янкулова, Св.** Служебното начало в административния процес. – В: Съвременно право, 2007, № 3.

¹⁵ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. С.: Наука и изкуство, 1988, с. 98.

¹⁶ **Лазаров, К.** Служебното начало в административния процес. – В: Административно правосъдие, 2007, № 4.

¹⁷ **Сивков, Цв.** Административен процес..., с. 148.

¹⁸ **Костов, Д., Д.Хрусанов.** Административно право..., с. 52.

Някои от основните елементи на уредбата на касационното производство са пример за приложение на принципа на служебното начало. Пример за това е задължението на съда да следи служебно за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон. По този начин се излиза извън смисъла на касационното производство, който е в проверката на вече постановено съдебно решение.

10. В кодекса, чл. 10 на кодекса е формулиран принципът за самостоятелност и безпристрастност. В двете алинеи са представени две съвсем различни идеи, които трудно се обединяват заедно. В първата се говори, че административният орган осъществява производството самостоятелно. Изземване е възможно, ако е допустимо въз основа на закон. Втората алинея е описание на възможността за отвод при участие на заинтересовани до степен на основателни съмнения в безпристрастието на длъжностните лица. Преди всичко става дума за различни правила, които не бива да се обединяват. В първата алинея става дума за вътрешно служебни и организационни отношения, за превишаване на власт, за нарушаване на компетентността като условие за законосъобразност на издадените административни актове.

Във втората има насоченост в друга посока. Тук се имат предвид отношения, които са роднински, делови, семейни, наследствени, съвместно съжителство, изобщо такива, които предполагат връзка извън служебната и основателни съмнения.

Формулировката на този принцип и на чл. 10 отново е насочена към дейността на администрацията при издаването и при оспорването по административен ред, пак в рамките на изпълнителната власт или по друг начин казано – преди съдебните производства. Така се стига до въпроса дали съдебното производство трябва да се счита като част от структурата и философията на АПК. При бъдещо усъвършенстване трябва да се обърне внимание на този въпрос.

Касационното производство се подчинява на принципите, които са характерни за съдебните производства. И за тях е характерно съществуването на безпристрастност, в съдебната система се говори за вътрешно убеждение, за безпристрастност, за това, че решението трябва да се основава на законите разпоредби и на доказателствата по делото.

От друга страна, ВАС като касационна инстанция винаги отделя внимание на компетент-

ността, на изземването на компетентност, на делегирането и заместването.

11. В чл. 11 на АПК е уреден като единен принципът за бързина и процесуална икономия. Може да се търси нещо общо между тях, но според мен, това са два различни принципа, които имат близост, но не и еднаквост в съдържанието и смисъла. Бързината може да е само един, при това не и основен елемент или проявление на принципа на процесуалната икономия. Тя има повече технологичен характер – сроковете, например. Процесуалната икономия е въпрос на инстанции, на отношения в администрацията при издаване на административния акт, на производствата пред съд – видове, брой на съдиите в съдебните състави и др. В този смисъл касационното производство е пример за бързина и процесуална икономия. Преди всичко касационната инстанция е втора, а не трета, както е класическото триинстанционно производство. На следващо място се извършва във ВАС, който по редица дела е в същото време първа съдебна инстанция. Освен това съдебните състави при различните случаи на касация са тричленни или петчленни, а не само петчленни.

12. Достъпността, публичността и прозрачността са обединени в един принцип и в една законова разпоредба – чл. 12. Може да се изрази позицията, че съществува разминаване между наименованието на разпоредбата и нейното съдържание. В текста се говори за откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство. Те имат друго съдържание в сравнение с наименованието на разпоредбата.

Във втората алинея на чл. 12 се определя, че страните имат право на достъп до информация в производството по реда на този кодекс, а за останалите лица – по реда на Закона за достъп до обществена информация. Това едва ли може да се разглежда като принцип, защото става дума за неща, които са уредени като законови правила, а не като принцип. Не може да се възприеме сериозно, че прилагането на един закон е принцип. Освен това достъпността е сведена в чл. 12, ал. 3 само до държавните такси и до разноските. Това е ограничено разбиране за достъпност. Разноските и таксите са един от проблемите. Пример за достъпност е например това, че има 28 регионални съдилища, че всички заинтересувани могат да искат издаване на административни актове и да ги оспорват и др. На касация подлежат всички или повечето първоинстанционни решения.

13. Последователността и предвидимостта са уредени като принцип в чл. 13 на АПК. Отново редакцията е насочена единствено към администрацията. Скъпният прочит на разпоредбата оставя впечатлението, че съдебната фаза и съдебните производства не се нуждаят от принципи. Тук също има ограничено разбиране за принципите на последователността и предвидимостта. Административните органи, казва чл. 13 своевременно оповестяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. Своевременността предполага бързина, оповестяването вероятно е по-скоро нещо друго – публичност, прозрачност. Какво означава „своята оперативна самостоятелност“ също е въпрос с труден отговор – оперативната самостоятелност е начин за функциониране на администрацията. Тя е една, а кой може да я прилага и кога, е съвсем друг въпрос. Не може да има наша, ваша, моя или чужда, а също и своя и несвоя оперативна самостоятелност. Тук също има известно двусмислие. Оперативната самостоятелност не е по прилагане на закона и на целите му. Прилагането на закона в същност е материалната законосъобразност на административния акт като едно от условията за законосъобразност, а постигане на целите му означава съответствие с целите на закона. В каса-

ционното производство може да се стигне до проверка на прилагането на този принцип.

14. Може да се приеме, че формулирането на принципа на езика, т.е. на използването на българския език е значително по-добро в сравнение с другите принципи. И тук са възможни критики и допълнения.

На първо място тук са описани две явления – превода, използването на българския език и участието на лица в производството с определени особености – глух, нем, сляп.

Във формулирането на принципа на езика са предвидени и доста конкретни неща – производствата се водят на български език, ползването на преводач, документи на чужд и на български език, разноски за преводача и др. Това е въпрос на текуща правна уредба – при съответните производства.

Настоящата статия няма претенциите за изчерпателност. С нея се прави опит да се разгледа касационното производство от гледна точка на формално дефинираните в АПК принципи. Вероятно могат да се изведат и други закономерности и това би било нормално, но не това е нашата цел. Надявам се с нея да поставя на дискусия още веднъж съдържанието, формулировките и смисъла на принципите, които са формулирани в АПК.