

ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ВЪЗОБНОВЯВАНЕТО  
НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРОИЗВОДСТВА И БЪДЕЩИ ПЕРСПЕКТИВИ  
ПРЕД ТОЗИ ПРАВЕН ИНСТИТУТ*Любомир Кючуков*HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE RESUMPTION OF ADMINISTRATIVE  
PROCEEDINGS AND PROSPECTS FOR THIS LEGAL FIGURE*Lyubomir Kyuchukov*

**Abstract:** This scientific report aims at presenting the historical development of the legal figure ‘resumption of the administrative proceedings. The report focuses on the origins of the resumption in modern Bulgarian law, dating back to the early 20<sup>th</sup> century, as well as on its evolution through the administrative procedure acts of 1970 and 1979 to the eventual adoption of the Code of Administrative Procedure which is currently effective.

**Keywords:** resumption, administrative proceedings, history, development, report.

Административното производство в общия случай започва при предвидените в закон или друг нормативен акт хипотези, развива се съгласно определени процесуални правила и завършва с краен акт. Това е неговото нормално развитие. Съществуват обаче и извънредни производства, които представляват юридически способи за възстановяване на законността при отклонение от нормалното развитие.

Възобновяването на административното производство е правен институт, който дава „възможност да се преодолее силата на пресъдено нещо или да се пререша правен спор, приключил с влязъл в сила акт“<sup>1</sup>. То представлява извънреден способ за контрол<sup>2</sup>. Наличието му е израз на противопоставянето между правната сигурност – производство-

то да завърши с окончателно произнасяне на решаващия орган – и необходимостта да не бъдат оставяни в действие порочни актове. В настоящото изложение ще бъде разгледано възобновяването в широк и в тесен смисъл.

В широк смисъл ще имаме възобновяване тогава, когато влязъл в сила акт може да бъде ревизиран чрез извънinstancионно производство на изчерпателно уредени законови основания. То е налице както в случаите по чл. 99 АПК, така и в тези по чл. 237 и сл. АПК и по чл. 70 и сл. от ЗАННЗ.

Налага се обаче едно уточнение. Производството по чл. 237 и сл. АПК е определено от законодателя като производство по „отмяна на влезли в сила съдебни актове“<sup>4</sup>. Това наименование може да се определи като предпос-

<sup>1</sup> Чакърова-Димитрова, Из. Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „д“ от ЗАНН. *De Jure*, бр. 1/2019 (18), с. 34.

<sup>2</sup> Сивков, Цв. Административно право и административен процес. МУ – Плевен, 2013, с. 232, и Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011, с. 358.

<sup>3</sup> Имат се предвид: възобновяването на производства по издаване на индивидуални административни актове, по отмяна на влезли в сила съдебни актове и възобновяването на административнонаказателните производства.

<sup>4</sup> Вж. Глава четиринадесета, АПК.

тавка за създаване на нормативна непоследователност. В АПК е възприета терминологията от гражданското производство<sup>5</sup>. В Гражданския процесуален кодекс (ГПК) терминът „възобновяване“ се използва при даване на ход на спряно производство, когато са отпаднали основанията за спирането му. Тук обаче се намираме все още в рамките на започналото и неприключило с краен акт производство. Затова по отношение на производството по ревизия на влезли в сила актове ГПК използва термина „отмяна“.

Този подход е възприет и в текста на АПК, което може да се определи като неточно с оглед на различния характер на гражданския и на административния процес. В административнонаказателното производство се използва терминът „възобновяване“, когато на ревизия подлежат както влезли в сила съдебни актове – решения и определения, така и актове на административнонаказващите органи<sup>6</sup>. Ако „възобновяване“ и „отмяна“ бяха два различни института, тогава би следвало в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) също да има две отделни хипотези: „възобновяване“ – по отношение на актовете на администрацията, и „отмяна“ – по отношение на съдебните актове. Еднакви са и правно-техническите средства за инициране на производство по възобновяване, респ. отмяна. И в производствата по АПК, и в тези по ЗАНН начало на производството се поставя с искане до компетентния орган. Ако сравним основанията за възобновяване и за отмяна в АПК и в ЗАНН, също ще забележим сходство<sup>7</sup>.

Ето защо за целите на това изложение под „възобновяване в широк смисъл“ се има

предвид всяко преразглеждане на влязъл в сила краен акт от приключило производство на изчерпателно уредени основания – производствата по чл. 237 и сл. АПК и чл. 70, ал. 2, т. 6 и 7 ЗАНН. За „възобновяване в тесен смисъл“ става въпрос само в случаите, когато на проверка подлежи влязъл в сила административен акт, който не е бил оспорен пред съд – производствата по чл. 99 и сл. АПК и чл. 70, ал. 2, т. 1-5 ЗАНН.

В първия Закон за административното правосъдие (ЗАП) от 1912 г. (отм.) не са предвидени способи за извънinstancионен контрол<sup>8</sup>. С този закон е създаден Върховният административен съд (ВАС). Съдебното производство по административни дела е едноинстанционно. ВАС е „първа и последна инстанция по жалбите за отмяна на незаконни административни актове и въобще във всички случаи, когато законът не определя друга подсъдност“<sup>9</sup>. На второ място, ВАС е „апелативна инстанция по отношение на решенията на специалните административни юрисдикции, когато в закон е предвидено обжалване на решенията им“<sup>10</sup>. И накрая, ВАС се произнася като касационна инстанция „по касационни жалби против окончателните по същество решения на разните административни юрисдикции“<sup>11</sup>.

Решенията му са окончателни и не подлежащи на обжалване<sup>12</sup>. Следователно липсва способ за преразглеждане на решенията на ВАС, както и изчерпателно уредени основания за това.

В Закона за административното производство (ЗАП) от 1970 г. (отм.) функциите на ВАС са поети от Върховния съд (ВС)<sup>13</sup>. Запазва се тенденцията към едноинстанционност на

<sup>5</sup> Вж. Дял втори, Глава двадесет и четвърта, ГПК.

<sup>6</sup> Арг. от чл. 70, ал. 1, т. 1–7 ЗАНН.

<sup>7</sup> Така например еднакви по същността си са основанията по чл. 239, т. 1, чл. 99, т. 2 АПК и чл. 70, ал. 2, т. 3, ЗАНН, както и чл. 239, т. 5 АПК, чл. 99, т. 6 АПК и чл. 70, ал. 2, т. 7 ЗАНН.

<sup>8</sup> Обн. ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г., доп. бр. 77 от 8.04.1915 г.

<sup>9</sup> Вж. чл. 13, ал. 1 от ЗАП от 1912 г. (отм.)

<sup>10</sup> Пак там, ал. 2.

<sup>11</sup> Пак там, ал. 3.

<sup>12</sup> Вж. чл. 44 ЗАП (1915 г.) (отм.).

<sup>13</sup> Обн. ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от 7.10.1970 г., отм. бр. 90 от 13.11.1979 г.

съдебното производство<sup>14</sup>. За първи път обаче се появява правната възможност за отмяна на влезлите в сила решения на Върховния съд. Това се случва чрез специалното производство „преглед по реда на надзора“ (чл. 225 и сл. ГПК – отм.) или „отмяна на влязло в сила решение“ – на основанията и по реда на чл. 231 и сл. ГПК (отм.).

Двете производства са систематично обособени в два отделни раздела на Глава двадесет и първа от ГПК (отм.) и представляват самостоятелни, независими едно от друго производства. Основанията за преглед по реда на надзора се намират в чл. 207, б. „а“, „б“ и „г“ от ГПК (отм.)<sup>15</sup>. Основанията за отмяна на влязло в сила решение са значително повече на брой и са сходни с тези в чл. 239 АПК<sup>16</sup>.

Може да се заключи, че в ЗАП от 1970 г. (отм.) е предвиден извънinstancионен способ за отмяна на влезли в сила съдебни решения по ред и на основания, уредени тогава в ГПК. Това означава, че в ЗАП от 1970 г. (отм.) за първи път е налице възобновяване в широк смисъл на съдебно административно производство. Това, от една страна, е крачка напред в историческото развитие на института. Двете производства са начин за преодоляване на силата на пресъдено нещо на порочни съдебни актове.

От друга страна обаче, като слабост на тогавашната уредба може да се отчете нейната фрагментарност. Тя се дължи на липсата на кодификация на административното право и процес, което се случва едва през 2006 г. с приемането на АПК. Именно поради пре-

пратките към ГПК в административноправни хипотези е допуснато смесване на институти на гражданския и административния процес – отмяна на влезли в сила решения и възобновяване на производства. Този факт от историческото развитие на възобновяването в административното производство може да се оцени като негативен. Той води до липсата на законодателна прецизност, която остава актуална и до днес.

Нова, положителна стъпка в развитието на института на възобновяването е направена с приемането на Закона за административното производство (ЗАП) от 1979 г. (отм.)<sup>17</sup>. За пръв път в нормативен акт, уреждащ издаването и оспорването на административни актове, е предвиден способ за отмяна на влязъл в сила административен акт, който не е оспорен пред съд. Следователно ЗАП от 1979 г. (отм.) предвижда процедура по възобновяване в тесен смисъл – такова, каквото го познаваме днес<sup>18</sup>.

Още един аргумент в подкрепа на тезата, че отмяната на съдебни решения в гражданския процес представлява всъщност възобновяване на административното производство в широк смисъл, е препращането отново към основанията на чл. 231 ГПК. И двата нормативни акта – ЗАП от 1970 г. и ЗАП от 1979 г. – насочват за основанията към една и съща разпоредба на ГПК. И то, когато става въпрос както за преразглеждане на влезли в сила окончателни съдебни актове (ЗАП от 1970 г.), така и за проверка на неоспорвани по съдебен ред, влезли в сила административни актове (ЗАП от 1979 г.). След кодификацията

<sup>14</sup> Съгласно чл. 49 ЗАП от 1970 г. (отм.):

„(1) Когато обжалваният акт е издаден от министър, ръководител на ведомство... компетентен да разгледа жалбата или протеста е Върховния съд. От Върховния съд се разглеждат и жалбите и протестите против административните актове, които са били потвърдени или изменени от министър или ръководител на ведомство с ранг на министерство.

(2) За всички останали административни актове компетентен е окръжният съд.“

<sup>15</sup> Тези основания са били: когато решението противоречи на закона; когато събраните доказателства са непълни и когато решението е необосновано.

<sup>16</sup> Вж. чл. 231 ГПК (отм.).

<sup>17</sup> Обн. ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отм. бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., с изключение на Глава трета, раздел II, отм., в сила от 1.03.2007 г.

<sup>18</sup> Съгласно чл. 32, ал. 1 от ЗАП от 1979 г. (отм.): „Влязъл в сила административен акт, който не е бил обжалван пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако такъв няма – от органа, който го е издал, само при условията на чл. 231 от Гражданския процесуален кодекс“. Разпоредбата е сходна на настоящата редакция на чл. 99 АПК, който урежда възобновяването на производства по издаване на индивидуални административни актове.

на административното право и процес с приемането на АПК и след промените в ЗАНН от 2020 г. основанията за възобновяване на производствата вече са уредени съответно в чл. 99 АПК и чл. 70, ал. 2 ЗАНН. Това може да се отчете като позитивно развитие на административноправната уредба, тъй като препращането към процесуален нормативен акт от друг отрасъл на правото води до смесване на институти от гражданския и административния процес.

С приемането на Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) (отм.) през 1997 г. за първи път е уредена двуинстанционност на съдебното административно производство<sup>19</sup>. В раздел IV е предвидено и специално извън-инстанционно производство за отмяна на влезли в сила решения, отново на основанията по чл. 231 и чл. 232 ГПК (отм.). Следователно приемането на ЗВАС през 1997 г. не оказва влияние на института на възобновяването в административния процес и той остава същият – както относно правната уредба, така и относно основанията и реда за възобновяване.

В мотивите към законопроекта за приемането на АПК не са уточнени конкретните причини за промените в института на възобновяването, въпреки че те са съществени. Най-важната е включването на изчерпателния списък с основания за възобновяване в рамките на кодекса. Това е положителна стъпка към систематизирането на материята в един нормативен акт, каквато е целта на всяка кодификация. В мотивите обаче с основание се отчита, че съществуващата тогава „нормативна основа на административното правосъдие е сложна, комплексна, неравномерна и непълна“<sup>20</sup>. Цитирани са изводи на Европейската комисия, според които: „Правната рамка за постановяване на административни решения и съществуващите многобройни административни производства трябва да бъдат опростени и изяснени, за да се обезпечи правна сигурност“<sup>21</sup>.

Следователно може да се приеме, че кодификацията на административното право и административния процес в рамките на АПК е била необходим и навременен ход за утвърждаването на правната сигурност и постигането на хармонизация с изискванията за присъединяването на Република България към Европейския съюз на 01.01.2007 г.

Правната уредба на действащия АПК запазва терминологията от ГПК (отм.) и понятието „възобновяване“ се използва само за възобновяването в тесен смисъл – производството по чл. 99 и сл. АПК. По отношение на преразглеждането на влезли в сила съдебни актове все още производството се нарича „отмяна“. *De lege ferenda*, и за постигане на последователност с оглед промените в ЗАНН от 2020 г. е логично производството по чл. 236 и сл. АПК да се преименува на „възобновяване на съдебното административнопроизводство“. По този начин ще бъде извършено необходимото уеднаквяване на терминологията и ще се постигне законодателна последователност от теоретична и практическа гледна точка. Кодификацията представлява не само обединение на цял правен отрасъл в един нормативен акт, но и преодоляване на несъответствията в неговите разпоредби.

Бъдещото развитие на института на възобновяването на административните производства може би ще включва финалния етап от кодификацията на административното право и процес, а именно – присъединяването към АПК на административнонаказателните производства. Преди промените в ЗАНН от 2020 г. в производството по възобновяване на административнонаказателните производства също имаше съществени пропуски. Като най-ярък пример може да бъде дадена старата редакция на чл. 73, ал. 2 ЗАНН за правомощията на съда при основателност на искането за отмяна. Тази стара редакция препращаше към чл. 68, отменен през 1998 г., което създаваше законодателна празнота. Ето защо се прилагаша правомощията на съда при основателност на касационната жалба. След промените от

<sup>19</sup> Съгласно чл. 5, т. 4 от ЗВАС (отм.): ВАС разглежда „касационни жалби и протести срещу съдебни решения, постановени по обжалвани административни актове“.

<sup>20</sup> Текста на законопроекта и мотивите към него от 14.02.2005 г. вж. на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/11198>.

<sup>21</sup> Европейска комисия, 2002, Редовен доклад за напредъка на България към присъединяване, с. 22.

2020 г. уредбата постигна сериозен напредък, като дори може да се твърди, че по отношение на производството по възобновяване изпреварва тази на АПК. Обединяването на двата нормативни акта в един, унифицирането на терминологията и преодоляването на несъответствията ще бъде следващата решителна крачка към прецизирането на законодателството. Така то ще отразява в по-голяма степен принципите на административното право и административния процес, установени в Глава втора на АПК.

В заключение може да обобщим, че институтът на възобновяването в административното производство е претърпял сериозно развитие през изминалия век. По неговата история може да се проследят еволюцията и обособяването на административното право и административния процес в самостоятелни отрасли със своя кодификация, терминология и място в правната система на Република България. Разбира се, като всяка юридическа материя тази на административното право и административния процес е също динамична

и изисква последващо усъвършенстване. Ако това усъвършенстване бъде постигнато обаче, ще бъде създадена добра основа за бъдещото утвърждаване на принципи с изключително значение за една правова държава – като принципите на законност, правна сигурност и последователност.

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

**Чакърва-Димитрова, Из.** Основанието за възобновяване на административнонаказателните производства по чл. 70, б. „д“ от ЗАНН. *De Jure*, бр. 1/2019 (18). // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Osnovaniето za vazobnovyavane na administrativnonakazatelните proizvodstva po chl. 70, b. „d“ ot ZANN. *De Jure*, br. 1/2019 (18).

**Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. МУ – Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. MU – Pleven, 2013.

**Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011. // **Kostov, D., Hrusanov, D.** Administrativen protses na Republika Balgaria. Sofia: Sibi, 2011.