

ДИСКУСИИ

БЕЛЕЖКИ ЗА КАСАЦИОННОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС

*Дончо Хрусанов**

Новите разрешения и усъвършенстванията на административния процес, въведени с приетия Административнопроцесуален кодекс (АПК), са били предмет на няколко коментара, научни статии, докторски дисертации. Натрупа се и съдебна практика, която, за съжаление, не е категорична и еднопосочна.

В следващото изложение се поставят само някои от въпросите, свързани с новоуреденото от АПК касационно производство. В по-голямата си част те са съобразени със съдебната практика на Върховния административен съд. Държи се сметка и за обстоятелството, че касационното производство е вече коментирано, а е било предмет и на самостоятелни докторски разработки.

1. Касационните основания са посочени изрично в чл. 209 АПК, за разлика от преди, когато имаше препращане към Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Веднага след това в чл. 210 АПК е уредено правото на касационно оспорване. Първата алинея на чл. 210 АПК е ясна и логична – право да обжалват решението на първата съдебна инстанция имат страните по делото, за които решението е неблагоприятно. Втората алинея на чл. 210 АПК обаче е неясна, нелогична и противоречива. Тя е неясна, защото дава право на обжалване на лица, които не са участвали в първоинстанционното производство, т.е. не са страни по делото. Тези лица очевидно не са страни, тъй като списък на страните се прави още при започване на производството по издаване на индивидуален административен акт – чл. 26, ал. 1 АПК, и това е задължение на автора на бъдещия акт. В същия смисъл са и текстовете на чл. 27, ал. 1, чл. 45, ал. 1, чл. 61, ал. 1 и чл. 152, ал. 3 АПК. Особено трябва да се подчертае задължението по чл. 152, ал. 3 АПК – при подаване на жалба или протест срещу издадения административен акт неговият автор трябва да приложи към тях списък на страните в производството по издаване с посочване на адресите, на които те последно са

* Професор, доктор по административно право в Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“.

били призовани. На свой ред, по силата на чл. 154 АПК първоинстанционният съд конституира страните служебно. Според мен това означава, че щом съдът конституира страните служебно, той не е обвързан от представения му списък и може да разширява кръга на страните. И в двата текста става дума за страни, а специално пред първата съдебна инстанция това са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица – чл. 153, ал. 1 АПК. Следователно наистина разпоредбата на чл. 210, ал. 2 АПК няма предвид страните по делото и говори за лица, неучаствали в делото.

Текстът е нелогичен, защото тези лица, за които решението е неблагоприятно, но не са участвали в делото, разполагат с друг вид защита в кодекса и тази по чл. 210, ал. 2 АПК не им е необходима. Такива лица имат защита по чл. 246, ал. 1 АПК – те могат да подават молба за отмяна, макар да не са били страни по делото. Това би трябвало да бъде тяхната единствена и достатъчна възможност за защита.

Нелогичността на текста идва и от това, че той не може да обясни какви са тези лица: те не са страни, защото иначе щяха да бъдат поканени да участват в производството или от органа – автор на акта, или от първоинстанционния съд. В същото време решението е неблагоприятно за тях, т.е. ги засяга, без да са страни. Тъкмо затова изобщо не е ясно по каква причина текстът на чл. 210, ал. 2 АПК съществува в кодекса при наличието на чл. 246, ал. 1 АПК.

Алинея 2 на чл. 210 АПК е и противоречива, защото чл. 215, т. 1 АПК предвижда, че „жалбата или протестът се оставят без разглеждане, а образуваното касационно производство се прекратява, когато са подадени от лице или организация, които не са участвали в съдебното производство“. Разрешението е правилно, като се има предвид и цитираният вече чл. 246, ал. 1 АПК.

2. Тук може да се направи още едно уточнение, свързано с чл. 210 АПК, с участието или неучастието на прокурор в делото и сроковете за подаване на касационен протест. От ал. 1 на чл. 210 АПК става ясно, че право да оспорват решението имат страните по делото, за които решението е неблагоприятно. Не се спори, че прокурорът, ако е участвал в делото, е страна. Като страна той е получил съобщение, че решението е изготвено – чл. 211, ал. 1 АПК. Защо тогава срокът за подаване на касационен протест не е 14-дневен, какъвто е за страните? Може би защото само главният прокурор или неговият заместник при Върховната административна прокуратура могат да протестираат решението? Знае се обаче, че това изискване е формално, защото не те пишат касационния протест, а участвалият в първата съдебна инстанция прокурор. Защо тогава съществува това неравнопоставяне между страните в първата съдебна инстанция? Срокът за подаване на касационен протест би трябвало да е едномесечен само в случаите, когато в първото съдебно разглеждане на спора не е участвал прокурор. Точно затова в чл. 211, ал. 2 АПК е предвидено срокът за протестиране да

тече не от съобщението за изготвеното съдебно решение, което страните получават, а от деня, в който решението е постановено.

3. Друга бележка, свързана с по-общия въпрос за разноските, плащани или не от прокуратурата при участието ѝ в административния процес, е тази за плащането на държавни такси, ако такива се дължат. Въпросът е уреден в чл. 213 АПК. Според разпоредбата на чл. 213 АПК към жалбата или протеста се прилага и документ за платена държавна такса, ако такава се дължи. Поради това, че не се прави разлика между жалба и протест, прокуратурата, също както и жалбоподателят, би трябвало да прилага към протеста документ за платена държавна такса¹.

4. На следващо място може да се посочи разрешението на чл. 218 АПК като цяло и противоречието между двете му алинеи. Въпросът е бил вече разискван в някои публикации.

В касационното производство един от основните принципи е този на диспозитивното начало – за разлика от първоинстанционното съдебно производство, където измежду основните принципи е и този на служебното начало. То е закрепено в чл. 168, ал. 1 АПК – „Съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146“. Израз на служебното начало е и втората алинея на чл. 168 АПК – съдът обявява нищожността на акта, дори да липсва искане за това.

Диспозитивното начало пък е посочено в чл. 218, ал. 1 АПК – Върховният административен съд обсъжда само посочените в жалбата или протеста пороци на решението. Текстът е логичен и следва естествено от изискването на чл. 212, ал. 1, т. 4 в касационната жалба или протест да има точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на решението, които съставляват касационни основания. С други думи, съдът в касационното производство е обвързан от жалбата или протеста и не може да проверява всичките касационни основания или основания, непосочени в тях.

В същото време обаче чл. 218, ал. 2 АПК въвежда отново служебното начало, тъй като задължава касационната инстанция служебно да следи за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон. Следователно от петте касационни основания по чл. 209 АПК съдът следи служебно за три. По този начин до голяма степен ал. 2 обезличава ал. 1 на чл. 218 АПК. Двата принципа са противопоставени и може да се твърди, че в касационното производство диспозитивното начало не е проведено докрай и до голяма

¹ Хрусанов, Д. и авт. колектив. Нови моменти в административния процес според АПК. С.: Сиела, 2007, с. 304.

степен е запазено служебното начало – така както е в първоинстанционното производство.

В такъв случай не е ясна и разпоредбата на чл. 219 АПК. Според ал. 2 на чл. 219 АПК в касационното производство не се допускат доказателства за установяване на обстоятелства, несвързани с касационните основания. Ако обаче в касационната жалба или протест не са посочени като касационни основания валидността, допустимостта или съответствието на решението с материалния закон, за тях доказателства не са представени. Съдът обаче служебно ги проверява – но без посочени доказателства. В тези случаи съдът не би могъл да знае предварително какви доказателства ще му са необходими. Щом касаторът трябва да сочи само доказателства, свързани с касационното основание, ответникът по касационната жалба може винаги да се позове на чл. 219, ал. 2 АПК и да възрази, че те са недопустими. Как би трябвало да постъпи съдът в такъв случай?

И още нещо. Ако прочетем чл. 220 АПК, ще видим, че Върховният административен съд като касационна инстанция преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение. Съответствието на решението с материалния закон обаче се следи служебно, а доказателства се приемат само за установяване на твърдения в жалбата или протеста пороци. Как тогава се преценява това съответствие, щом става въз основа на факти, установени в решението на първата инстанция? Член 220 АПК потвърждава, че касационното производство е за право, а не за факти, докато служебното търсене на съответствието с материалния закон като че ли допуска изнасянето на нови факти пред Върховния административен съд.

5. Противоречие се съдържа и в чл. 222, ал. 2 – двете точки са едва ли не еднакви или поне т. 2 се съдържа в т. 1. Точка 1 има предвид съществено нарушение на съдопроизводствените правила, а т. 2 – необходимост от установяване на факти, за които събирането на писмени доказателства не е достатъчно. Не става ли дума и в т. 2 за нарушаване на съдопроизводствените правила, щом не са били установени определени факти заради недостатъчно писмени доказателства? Били са необходими и гласни доказателства, но първоинстанционният съд не ги е събрал. Ако служебното начало в първата съдебна инстанция не е било спазено, това не представлява ли нарушаване на съдопроизводствените правила? Ето защо сякаш в ал. 2 на чл. 222 АПК няма място за две отделни точки, защото т. 2 се съдържа в т. 1¹.

Може би тук е подходящо да се отбележи, че когато говори за писмени доказателства, чл. 219, ал. 1 АПК има предвид само писмени доказателства, макар че изрично не е споменато. Това отсъствие на думата „само“ понякога дава

¹ Пак там, с. 305.

повод да се твърди, че пред касационната инстанция може да се представят и други, не само писмени доказателства. Това обаче явно не е така и един от аргументите е коментираният по-горе т. 2 на ал. 2 на чл. 222. Известно е, че според АПК Върховният административен съд в касационното производство в повечето случаи е инстанция по същество. Върховният касационен съд е контролно-отменителна инстанция при нарушаване на съдопроизводствените правила. Логиката на чл. 222, ал. 2, т. 2 АПК е според мен следната. Върховният административен съд като касационна инстанция не може да събира други доказателства освен писмени. Когато определени факти не могат да се установят само с писмени доказателства, той трябва да върне делото за ново разглеждане от друг състав на първоинстанционния съд, който може да събира и други (гласни) доказателства.

6. Следващата бележка е свързана с чл. 224 АПК. Той е недовършен и затова – неясен. От сегашната му редакция не се разбира категорично за кого са задължителни указанията на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на закона „при по-нататъшното разглеждане на делото“. Подходящо е в края на текста да се добавят думите „от първата съдебна инстанция“.

7. В чл. 226, ал. 2 АПК се съдържа противоречие или пък неяснота. При новото разглеждане на делото от първоинстанционния съд според ал. 2 „се допускат само писмени доказателства, които не са могли да бъдат известни на страната“. Текстът обаче продължава с думите „както и доказателства за новооткрити...“. Не е ясно какво точно се има предвид: дали доказателствата за новооткрити или новонастъпили обстоятелства трябва да са само писмени, или може да се събират и други? Ако това е така, тогава не е вярно казаното по-напред – „само“ писмени доказателства.

8. Не е добре редактиран и текстът на чл. 227, ал. 2 АПК. Той има предвид отново събирането на доказателства, но вече при повторна отмяна на решението на първоинстанционния съд. Поради това, че в първото изречение на ал. 2 е казано, че в такъв случай Върховният административен съд „събира и нови доказателства“, излишно е във второто изречение да се споменава, че се допускат и писмени доказателства. „Нови доказателства“ естествено означава и писмени. Друг е въпросът защо се налага за трети път да се събират доказателства – това не е ли излишно? Колко пъти все пак може да се събират те?

Както бе отбелязано в началото, направените тук бележки не са изчерпателни, нито претендират за категоричност. Те имат единствената цел да предизвикат дискусия и в крайна сметка усъвършенстване на касационното производство по АПК.