
ДИСКУСИИ

СПОРАЗУМЕНИЕТО ПО ЧЛ. 20 ОТ АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС (КРАТКИ ПРАВНО-ДОГМАТИЧНИ БЕЛЕЖКИ)

*Васил Петров**

1. Уводни бележки

С чл. 20 АПК за пръв път в нашето административно право бе уреден класическият за американското и континенталното европейското право институт на споразумението, който е част от института на административния договор¹. Настоя-

* Задочен докторант по административно право и административен процес в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, младши съдия в Софийския градски съд. Авторът благодари за бележките на доц. М. Славова по началния вариант на статията. В статията са използвани стандартните съкращения на заглавията на нормативни актове и държавни институции.

¹ Българската доктрина също е обърнала значително внимание на въпросите на административния (публичноправния) договор. Вж. **Стайнов, П.** Теорията на административния договор и социалистическото право. – ГСУЮФ, т. LVI, 1965, *passim*; **Георгиев, Ем.** Административният договор. – Пазар и право, 1997, № 9; **Къндева, Ем.** Държавни договаряния и държавни поръчки в контекста на правото на Европейската общност. – В: Сближаване на българското законодателство с правото на Европейската общност. Т. I. С., 1998; **Русчев, Ив.** Административният договор. – Пазар и право, 1999, № 12; **Русчев, Ив.** Административният и частноправният договор. – Пазар и право, 2000, № 1; **Хрусанов, Д.** Административноправният договор в правото на Република Германия. – Съвременно право, 2002, № 4; **Марков, М.** – В: **Марков, М., П. Голева.** Новата правна уредба на обществените поръчки. С.: Труд и право, 2004; **Голева, П.** Договорът в административното право. – Административно правосъдие, 2005, № 2; **Сивков, Цв.** Споразумението по чл. 20 от АПК. С.: Сиела, 2006, *passim*; **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. С.: Сиела, 2012, *passim*; **Ванев, П.** Административни договори. – Общество и право, 2007, № 6; **Димитров, Д.** Административен процес. Обща част. С.: Сиела, 2007, 211–219; **Хорозов, Г.** Предпоставки за сключване на споразумения пред администрацията между търговци. – Търговско и конкурентно право, 2009, № 1; **Зиновиева, Д.** Дискусионни тези в административното право и процес. С.: Сиела, 2009, 9–44; **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Административен процес. С.: Сиела, 2009, 77–91; **Бучкова, П.** Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. С.: Феня, 2012, *passim*.

щото изложение си поставя за цел разглеждането именно на института на споразумението по чл. 20 АПК, но от по-тесен ъгъл – разглеждат се само правно-догматичните (техническите) въпроси на уредбата: същността на споразумението като правен акт и отграничението му от други институти на положителното ни право, сключването му, правните последици от същото, както и възможните хипотези на порочно споразумение и на непълно споразумение. Разглеждат се и свързаните с тях процесуални въпроси на правната защита срещу недействително или непълно споразумение. Извън обхвата на статията остават правно-политическите съображения за съществуването на института и предложенията за усъвършенстване на уредбата.

2. Същност на споразумението като двустранен правен акт

АПК не съдържа легална дефиниция за споразумението, поради което на доктрината се пада задачата от сравнително оскъдната уредба, съдържаща се в чл. 20 АПК, да изведе правната същност и правните последици на същото.

От разпоредбите на чл. 20 АПК, тълкувани в тяхната логическа и систематическа връзка, могат да се изведат следните положения:

а. Споразумението е договор. То напълно отговаря на легалната дефиниция на договора, установена в чл. 8, ал. 1 ЗЗД, която има значение не само за облигационното право – „съглашение между две или повече лица, за да се създаде, уреди или унищожи една правна връзка между тях“²:

– сключва се след съгласуване на волите или между административния орган и страните в производството, или между страните в производството, но с одобрението на административния орган;

– сключва се по същия начин, както всеки договор – с предложение и приемане³;

– то създава правоотношение между страните по него с уредено от закона (в случаите на обвързана администрация) или договорено от страните в рамките на закона (в случаите на дискреционна преценка) съдържание.

б. Споразумението е административен договор⁴. Това е така, защото несъмнено последиците, които споразумението поражда, са административни – арт. чл. 20,

² **Калайджиев, А.** Облигационно право. Обща част. 4. изд. С.: Сибир, 2007, 66–70; **Кожухаров, Ал.** Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение. Книга първа. Нова ред. проф. О. Герджиков. С.: Софи-Р, 1992, 36–78; **Марков, М.** Облигационно право. Помагало. 5. изд. С.: Сибир, 2008, 56–59. Разбира се, при обсъждане на договорната същност на споразумението по чл. 20 АПК трябва да се имат предвид критичните бележки, които се отправят към легалната дефиниция на чл. 8, ал. 1 ЗЗД от посочените автори.

³ За механизма на сключване на договорите вж. **Калайджиев, А.** Цит. съч., 70–93; **Кожухаров, Ал.** Цит. съч., 39–47; **Марков, М.** Облигационно право..., 68–73.

⁴ **Голева, П.** Цит. съч., с. 15; **Сивков, Цв.** Споразумението по чл. 20 от АПК..., с. 59; **Димитров, Д.** Цит. съч., с. 217; **Зиновиева, Д.** Цит. съч., с. 42. Обратното под-

ал. 8 АПК, който предписва, че споразумението замества административния акт. Правните последици са публичните субективни права или задължения, които страните са договорили и които законът допуска споразумението да породи.

3. Споразумението по АПК като административен договор

Споразумението по АПК е единственият административен договор по нашето право. Останалите съглашения, които са смятани за такива в доктрината или практиката, представляват или гражданскоправни договори с участието на публичен субект, поставени под особен, привилегирован за публичния субект режим, или организационни договори между държавни учреждения или административни личности.

а. Така наречените административни договори, познати в доктрината (да ги наречем „несъщински административни договори“) – договорите за обществени поръчки, договорите за концесия, приватизационните договори и пр. – не са административни договори, понеже те не пораждат административноправни последици. Точно това е решаващият критерий, определящ според мен характера на института⁵. Отделно от това за обяснението им съществуват други утвърдени правни конструкции, които правят ненужно прибегването до теорията за административен договор като обяснително средство в случая.

Така сключването на договорите за обществените поръчки и концесии, предшествани от административна фаза, се обяснява, правно-политически, с необходимостта от защитата на обществения интерес от разумно и безпристрастно разходване на обществени средства, а правно-догматически – с френската теория за „отделните и отделяемите актове“⁶. Именно защитата на този интерес е причината при сключване-

държа **Бучкова, П.** Цит. съч., 97–102, която, след подробна съпоставка между споразумението и административния договор, достига до извода, че споразумението по чл. 20 АПК представлява специфичен институт на процесуалното административно право. Без да навлизам в критично обсъждане на тезата на авторката, искам да отбележа, че понятието за „административен договор“, което авторката защитава, е различно от това, което преобладава в българското право, и е оформено под влиянието на френската доктрина и практика, а споразумението по чл. 20 АПК е замествано от немския Закон за административното производство.

⁵ Това приема и **Марков, М.** Облигационно право..., с. 58, макар да си служи с понятието „административни“ за тези гражданскоправни договори.

⁶ *Actes détachables*. Вж. за тях **Alibert, R.** Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir. Paris: Payot, 1926, p. 159 et suiv.; **Стайнов, П.** Върховният административен съд и подсъдността по договорите (Критичен преглед на юриспруденцията на Върховния административен съд). – Правна мисъл, 1938, № 9, 673–682, **Стайнов, П.** Договорите и подсъдността на ВАС (Критичен преглед на юриспруденцията на Върховния административен съд). – Правна мисъл, 1938, № 10, 768–775; **Ангелов, А. С.** Развитие на подсъдността на ВАС. – В: 30 години българско административно правосъдие (1913–1943). Юбилеен сборник под ред. на А. Ю. Райков. С.: Министерство на правосъдието, Държавна печатница, 1943, 155–158.

то на голям брой гражданскоправни сделки от държавата законодателството да предвижда провеждането на административни производства с предназначението да определят насрещната страна (съконтрахента) по сделката и част или цялото ѝ съдържание (правата и задълженията на страните). Въз основа на резултата от това производство, обективизиран в заключителния му акт, административният орган и определеният съконтрагент сключват впоследствие при условията на равнопоставеност сделката със съдържанието, определено в административното производство⁷.

Относно изказваните напоследък становища в доктрината⁸ следва да се има предвид, че бръсначът на Окам има място и в юридическата наука – ако правното явление може да бъде обяснено без прибягване до нови конструкции, то следва да се предпочете установеното разбиране. Последиците от сключените договори за обществени поръчки и концесии са гражданскоправни, а подсъдността по споровете за тяхната действителност, изпълнение, прекратяване и разваляне е на гражданския съд. Фактът, че държавата притежава някои привилегии спрямо съконтрахента си по договора, сам по себе си не прави договора административен, доколкото подобно известно надмощно положение на един съконтрагент над друг може да е налице и по договори, сключени между други правни субекти на гражданското право. Прочее, не бива субектният критерий – фактът, че страна по тези договори е държавата – да бъде определящ за естеството на правното явление⁹.

б. Не са административни договори, на следващо място, и т.нар. организационни договори на администрацията, които уреждат най-общо сътрудничество между държавни учреждения или административни личности при упражняването на компетентностите им¹⁰.

в. Не са административни договори и не представляват споразумения по чл. 20 АПК и сключваните в административнонаказателните производства споразумения между нарушителя и административнонаказващия орган¹¹. Посочените съглашения

⁷ Вж. изчерпателното изложение на **Кирчев, Ат.** Административни производства, чрез които държавата встъпва в граждански правоотношения. – Административно правосъдие, 2011, № 4, 7–46.

⁸ Вж. авторите, посочени в първата бележка под линия към настоящата статия.

⁹ За значението на субективния критерий за определяне на същността на актовете с участие на държавата вж. **Стайнов, П.** Административните актове в правната система на НРБ. С.: Наука и изкуство, 1952, 56–59.

¹⁰ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на РБ. Обща част. 4 прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2001, с. 311; **Георгиев, Ив.** Взаимодействие и координация между регулаторните органи в областта на конкуренцията при осъществяване на електронни съобщения. – Търговско и конкурентно право, 2008, № 9, 54–60; **Тодоров, Ив.** Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагане на европейското право и съвременни тенденции при издаване на актовете. С.: Сиела, 2007, с. 42.

¹¹ Обратното за споразумението по чл. 229а от Закона за митниците приема **Бучкова, П.** Цит. съч., с. 105.

на „сделки с правосъдието“ са израз на свършено други правни постановки и се редят със споразумението в наказателния процес¹², което е алтернатива на присъдата като държавноправен правораздавателен акт, а не на административния акт като правен акт на правоприлагане.

г. Не са административни договори, нито споразумения по чл. 20 АПК и сключваните съглашения в производствата по ДОПК между органа, водещ производството, и страна в същото¹³. Тези споразумения нямат материалноправен ефект, а чисто процесуален. В този смисъл не може да се приеме, че те са разновидност на административния договор¹⁴.

4. Споразумението и търговските сделки

Споразумението по чл. 20 АПК не е търговска сделка, дори когато породените от него права и задължения имат имуществен характер¹⁵. Породените от търговските сделки правоотношения са с частноправен характер. Тезата, че отношенията с имуществен (паричен) характер са непременно гражданскоправни, принадлежи към зачатъчните фази на развитието на административното право и процес¹⁶. Поради тази причина не може да се приеме, че сключваните от държавата споразумения имат характера на търговска сделка, когато с тях се пораждат права и задължения с имуществен характер.

Разбира се, отричането на търговски характер на споразумението по чл. 20 АПК не означава по необходимост отричане на възможността държавата да встъпва като страна в търговскоправни отношения или да придобие качеството търговец¹⁷.

¹² Раймундов, П. Особени наказателни производства. 3. прераб. и доп. изд. С.: Феня, 2010, 294–300.

¹³ Чл. 154 ДОПК урежда възможността за споразумение между органа по приходите, издал обжалвания акт, и ревизирия субект относно доказателствата, които ще се смятат за безспорни. Чл. 156, ал. 7 ДОПК позволява сключването на съглашение между жалбоподателя и решаващия орган, произнасящ се по жалбата срещу ревизионен акт, за срок до 3 месеца, в което се посочва срокът на продължаването.

¹⁴ Така Бучкова, П. Цит. съч., 107–108; обратното поддържа Караниколов, Л. Споразумението относно доказателствата по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. – Административно правосъдие, 2011, № 2, 12–19, който освен това говори за тези споразумения като за „публично-частни споразумения“ и за „публично-частни спогодби“. Впрочем и посочените термини ми се виждат подвеждащи, тъй като не разкриват вътрешнопроцесуалния характер на посочените съглашения.

¹⁵ Обратното, без да излага съображения, приема Хорозов, Г. Предпоставки за сключване на споразумения пред администрацията между търговци. – Търговско и конкурентно право, 2009, № 1, с. 21.

¹⁶ Сведения у Стайнов, П. Административно правосъдие. С.: печ. Стопанско развитие, 1936, 131–132, 141–147.

¹⁷ Това е изключително спорен въпрос, по който съществуват най-разнообразни виждания в доктрината, в практиката и в сравнителното право. Вж. Кацаров, К.

Според мен държавата не може да придобие качеството търговец по смисъла на чл. 1 от Търговския закон (ТЗ)¹⁸. Това обаче не означава, че е изключена възможността държавата да сключва търговски сделки. Такива могат да бъдат обаче само т.нар. несъщински административни договори – договорът за обществена поръчка, договорът за концесия, приватизационният договор. Това е възможно само в хипотезата на относителна търговска сделка – тогава, когато съконтрагентът на държавата е търговец и сделката е свързана (както обикновено) с неговото търговско занятие (чл. 286, ал. 1 ТЗ). В такъв случай на основание чл. 287 правилата за търговските сделки се прилагат и за държавата¹⁹.

В тази връзка не може да бъде споделено становището, изразено в т. 1 от Тълкувателно решение № 1 от 15.06.2010 г. по тълк. дело № 1/2009 г. на ОСТК, че приватизационният договор не представлява търговска сделка, а „особена гражданскоправна сделка с административни елементи“²⁰.

Преди всичко изразът „гражданскоправна сделка с административни елементи“ в нашето право е безсмислен; той няма място нито в практиката на съда, нито в доктрината. На следващо място, нито едно от съображенията на ОСТК на ВКС не може да подкрепи постановения задължителен тълкувателен резултат.

Наистина приватизационният договор не е абсолютна (обективна) търговска сделка, доколкото не е включен от законодателя в списъка на такива сделки в чл. 1, ал. 1 ТЗ. Обаче фактически неверен и правно неиздържан е доводът, че той „не е от категорията и на т.нар. относителни и презумптивни търговски сделки по смисъла на чл. 286, ал. 1 и ал. 3 ТЗ, тъй като осъществяваното занятие от конкретния търговец купувач по приватизационния договор предполага постоянно сключване на определен вид сделки със спекулативна цел с оглед реализиране на търговска печалба. За разлика от тях, приватизационният договор се сключва от купувача инцидентно и не

Може ли държавата да добие качество на търговец? – Правна мисъл, 1935, № 1, 68–76 и цитираната там литература. В по-ново време **Калайджиев, А.** Търговско право. Обща част. С.: Труд и право, 2010, 45–46, подробно и убедително обосновава тезата, че държавата, общините и държавните и общински учреждения не могат да придобият търговско качество. Обратната теза споделя **Герджиков, О. и др.** Коментар на Търговския закон. Кн. I (чл. 1–112). Второ основно прераб. изд. С.: Софи-Р, 2007, с. 72, без да обосновава становището си.

¹⁸ Следва да се приеме, че държавата не може да придобие качеството „търговец“ най-малкото поради формалния довод, че държавата не е юридическо лице, а чл. 1, ал. 1 ТЗ изисква търговецът да бъде физическо или юридическо лице.

¹⁹ В този смисъл **Калайджиев, А.** Търговско право..., с. 46.

²⁰ Достъпно на интернет сайта на ВКС. Тази тези беше защитена в доктрината преди приемане на Тълкувателното решение от **Стефанов, Г.** За разграничението между граждански и търговски сделки и намаляване на неустойката по тях. – Търговско и конкурентно право, 2010, № 3 (притурка), V–VIII.

може да се разглежда като сделка по извършване на типичната за търговеца дейност и основен източник на неговите доходи“.

От фактическа гледна точка едва ли може да има спор, че съществуват редица търговски дружества у нас и в чужбина, които сключват приватизационни договори не инцидентно, а като основен или един от редовните си източници на доход. А от правно гледище невярно е твърдението, че за да бъде една сделка относителна търговска за един търговец, тя не трябва да е сключена инцидентно от него. Всички сделки, сключени от търговец, се смятат при съмнение за свързани с неговото (търговско) занятие (чл. 286, ал. 3 ТЗ), а не може да има съмнение, че сделка по придобиване на предприятие, материални активи и пр. обекти на приватизация, която непосредствено служи за получаване на печалба или се очаква да донесе печалба на търговеца, която ще бъде пряко реинвестирана в дейността му, е свързана с неговото занятие.

Вярна фактически, но правно неспособна да утвърди заключението, което се прави, е и следващата група свързани доводи – че правната уредба на приватизационния договор се съдържа в специален закон – ЗПСК и ЗППДОБП (отм.); че специфичната цел на приватизационната продажба е раздържавяването на икономиката; че приватизационният договор се отличава не само със своя предмет и страни, но и се сключва при спазване на определена административна процедура, целяща защита на обществения интерес; че по тази причина в приватизационния договор често се съдържат задължения, които са различни от характерните за договора за гражданската и търговската продажба – за извършване на инвестиции, изразяващи се в ремонт и обновяване на основните фондове на предприятието, запазване и разкриване на нови работни места, извършване на определени дейности с екологична насоченост, съхраняване предмета на дейност за определен в договора срок, както и ограничена по време забрана за продажба на предприятието или на обособени негови части и др., както и законоустановения следприватизационен контрол за изпълнение на поетите задължения от търговеца купувач.

Това само доказва, че приватизационният договор е особен договор, регулиран от подробни правила, установени в закона, в който се включват особени *социални* задължения за едната страна, които изглежда на пръв поглед са обременителни за нея и против прекия ѝ „егоистичен“ интерес. Но ако това е аргумент за отричането на търговско-спекулативния характер на приватизационния договор и за обявяването му за особена гражданскоправна сделка с административни елементи, то поне половината договори изобщо и конкретно сключваните от държавата договори биха били такива. Самият факт, че един договор и изобщо едно юридическо действие или един юридически акт е силно регулиран с императивни норми, не променя неговия юридически характер – от частноправен в публичноправен. В противен случай

например всички трудови договори в държавната администрация²¹ биха били „особени гражданскоправни сделки с административни елементи“.

Несъстоятелен е и доводът, черпен от чл. 365, т. 1 и 2 ГПК, в които изрично са разграничени приватизационният договор и търговската сделка. От процесуална разпоредба не може да се черпят доводи за същността на един материалноправен институт.

Следователно заключението, което се налага, е, че противно на становището на ОСТК на ВКС приватизационният договор и останалите т.нар. несъщински административни договори могат и обикновено са търговски сделки по смисъла на чл. 286, ал. 2 ТЗ. Споразумението по чл. 20 АПК обаче, уреждащо по дефиниция само публичноправни последици, никога не може да бъде търговска сделка.

5. *Raison d'être* на споразумението по чл. 20 АПК

Преди да пристъпим към анализ на уредбата на споразумението по чл. 20 АПК, следва да се запитаме каква е принципната полза от съществуването на този институт в нашето административно право и какви потребности задоволява въвеждането му като част от кодифицирания положителен административен процес. Отговорът на двата въпроса ще бъде полезен при тълкуването на оскъдната уредба на чл. 20 АПК.

а. Неправни съображения

Първата „причина“ за съществуването му е модност и чуждопоклонство: уредба на споразумение или административен договор съдържат почти всички модерни административни кодификации²², включващи уредба на т.нар. безспорно административно производство²³.

Втората „причина“ е също неправна и дори антиправна.

Факт е, че българската администрация понякога не зачита влезлите във формална сила (сиреч стабилни) административни актове, но пред „споразумение“, т.е. договор, който тя самата е подписала, психологически би се чувствала обвързана. Тоест споразумението по чл. 20 АПК е нова форма на стабилност на административните правоотношения, паралелна и конкурираща института на стабилните административни актове. Впрочем заместването на административния акт със споразумение, а стабилността на влезлия във формална сила административен акт – със за-

²¹ Подложени на специална уредба от нормата на чл. 107а КТ. Повече за тях вж. у **Мингов, Е.** Трудовото правоотношение в държавната администрация. – Съвременно право, 2004, № 1, 10–17.

²² Сведения у **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., 27–39.

²³ **Хрусанов, Д.** Безспорното административно производство. – Социалистическо право, 1983, № 10, 38–45.

дължителността на договорите (*Pacta sunt servanda*) повдига редица въпроси, на които доктрината и съдебната практика ще трябва да дадат отговор²⁴.

б. Правни съображения

Правна причина за въвеждането на института на споразумението е същността му на своеобразно договорено връщане към безформното на административното производство²⁵, игнориране на процедурата, или на обезсилване на вече издадения административен акт при договорено възникване на публични субективни права. Процедурата в т.нар. безспорно административно производство като своеобразна автоматична гаранция за вземането на законосъобразно и целесъобразно решение от *open-minded* администрация остава в теорията²⁶. Но в живия живот често администрацията не е *open-minded*, а има едни или други предпочитания, симпатии към едни или други разрешения или към едни или други правни субекти, респективно свои фаворити, т.е. тя не влиза в една процедура като *tabula rasa*, очаквайки да формира отношението си на чисто. АПК се съобразява с тези реалности и им дава формален законов механизъм за реализация – позволява на администрацията и страните директно „да минат по същество“ към уреждането на материалноправното положение, вместо да се играе малко или много фарсово представление или ритуал на административно производство, още повече такъв, който натоварва страните и администрацията с разноси и им губи времето.

След като бяха изяснени същността на споразумението като правен акт и причините за неговото съществуване, следва да се върнем на правно-догматичните въпроси.

б. Приложно поле на споразумението

а. Чл. 20 АПК е обща разпоредба за всички производства пред административни органи, тъй като е поставена систематически от законодателя в глава четвърта на АПК „Общи разпоредби“²⁷. Ето защо не съществува нормативна забрана да бъде сключено споразумение в производството по издаване на общ административен акт или на нормативен административен акт. Забрана съществува единствено относно

²⁴ И то не само административноправните, но и конституционните, защото известно е, че задължителната сила на договорите за сключилите ги страни има и конституционни измерения. Допълнително ще следва да се установи дали имуществените права, произтичащи от споразумение по чл. 20 АПК, представляват частна собственост по см. на чл. 17, ал. 2 КРБ, респ. „притежание“, защитено от Първия протокол към ЕКПЧ.

²⁵ За него вж. **Стайнов, П.** Административно правосъдие..., 381–383.

²⁶ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 181.

²⁷ А не както невярно поддържа **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., с. 171, в глава пета, раздел първи АПК, уреждащ производството по издаване на индивидуални административни актове.

сключването на споразумение пред съд в производство по оспорване на нормативен административен акт²⁸ поради действието на нормата на чл. 196 АПК относно субсидиарната приложимост на нормите на оспорването на индивидуалните административни актове към нормите на оспорването на нормативните актове.

В теорията е изказано становището, че предвид характеристиките на споразумението като договор между конкретни страни е съмнително дали е възможно сключването му в производство по издаване на общ административен акт и е изключено сключването му вместо издаването на нормативен административен акт²⁹.

Според мен независимо от теоретическите и практическите затруднения и липсата на съответна административна култура е възможно сключването на споразумение по чл. 20 АПК в производства по издаване както на общи, така и на нормативни административни актове.

Условие за това е в конкретния случай, въпреки общия характер на издадените актове, фактически адресатите им да са ограничен брой и същите да са идентифицирани поименно – например общ или нормативен административен акт на някой от секторните регулатори, засягащ ограничен брой идентифицирани монополни предприятия или носители на съответни поименни лицензи.

Следващо условие е споразумението да бъде сключено *след* издаване на административния акт (тук е разликата със случаите на споразумение, сключено в производство по издаване на индивидуален административен акт). При нормативните административни актове съществува и още едно условие за допустимост на споразумението – изрична законова норма, която да го позволява. Това последно условие е необходимо, защото споразумението в рамките на действието си би парализирало нормотворческата компетентност на органа, а е известно, че нормативните административни актове поначало са свободно изменими и отменими от органа, който ги е издал.

Правните последици на сключено споразумение вместо общ административен акт са същите, както последиците на споразумение в производство по издаване на индивидуален административен акт – договорно обвързване на администрацията и страните в производството с публичноправни последици. Но само на тях. Споразумението не може да обвърже друг правен субект, поради което с появата на такъв споразумението губи сила, включително и между страните по него.

²⁸ Така **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., с. 172.

²⁹ **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., 111–114. Изцяло отрича възможността за сключване на споразумение в производство по издаване на общи и нормативни административни актове **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 79.

Правните последици на сключено споразумение вместо нормативен административен акт в случаите, в които законът изрично допуска такова³⁰, обаче са различни. Касае се за т.нар. нормативен административен договор³¹, който има всички правни последици на нормативния административен акт, а в допълнение за срока на действието си поначало е неотменим и неизменим едностранно от органа с нормотворческа компетентност.

б. Споразумението е приложимо както в случаите, при които органът действа в условията на обвързана администрация, така и в случаите, в които същият разполага с дискреционна преценка относно това дали да издаде административен акт, или с какво съдържание да бъде този акт³².

В първия случай споразумението на практика ликвидира спора между страните в административното производство относно това дали са фактите, с които законът свързва пораждането на задължението на органа да издаде административен акт с точно определено съдържание, поради което е напълно допустимо³³. Във втория случай органът сключва споразумение със страните в производството, като може да избере които и да е от възможните начини за упражняване на правомощието си в рамките на поверената му от закона дискреционна преценка. Ограничението по чл. 6, ал. 4 АПК, което задължава органа при спазване на принципа на съразмерност да избере този начин на упражняване на дискреционната си преценка, който е осъществим най-икономично и е най-благоприятен за държавата и обществото, не се прилага към споразумението. Споразумението е доброволен начин за приключване на производството, свързан и с „умиротворяване“ на спор между страни с насрещни интереси. То по презумпция е най-благоприятно за държавата и обществото.

³⁰ Пример за това в нашето право е Националният рамков договор, сключван на основание чл. 53 от Закона за здравното осигуряване.

³¹ **Синдеева, И. Ю.** О правовой природе нормативного договора как источник административного права. – Государственное управление и право, 2008, 130–136, цит. по **Бучкова, П.** Цит. съч., с. 93.

³² За разграничението на тези два модуса на действие на администрацията вж. **Стайнов, П.** Оперативната самостоятелност на администрацията в социалистическата държава. – ГСУЮФ, т. LI, 1960, *passim*; **Лазаров, К.** Оперативната самостоятелност на администрацията и съдебният контрол върху административните актове. – Административно правосъдие, 2005, № 5, 7–20; **Къндева, Ем.** – В: **Лазаров, К., Ем. Къндева, Ал. Еленков.** Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: ЦОА „Кръстю Цончев“, 2007, 143–160.

³³ Обратното становище се поддържа у **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 82. Според автора споразумение е допустимо само в хипотезата на дискреционна преценка на органа. В този смисъл е и определение № 1954 от 12.02.2009 г. по адм. д. № 11722/2008 г., II о., ВАС.

в. Споразумението по АПК цели внасянето на определена правна промяна в материалноправните отношения. Чл. 20 АПК не предвижда чисто установителни споразумения³⁴.

7. Сключване на споразумението

а. АПК не установява дори и най-опростена процедура, която водещият производството орган и страните трябва да спазят, за да могат да сключат законосъобразно споразумение по чл. 20 АПК. Единствено ал. 7 на чл. 20 АПК посочва, че споразумението не произвежда действие до одобряването му от всички правни субекти, чиито права или законни интереси то засяга, от което може да се направи заключението, че съществува процесуално задължение за органа, водещ производството, да следи служебно за *персоналната изчерпателност* на споразумението, като уведомява лицата с правен интерес, че е изготвен проект за такова споразумение.

б. Именно горното правило за безформие на производството по сключване на споразумение е аргумент за това, че споразумение може да се сключи и веднага след образуване на производство за издаване на административния акт, както и направо с искане за сключването му.

Погрешна е тезата, че споразумение може да бъде сключено едва след като административното производство е завършило с издаването на административен акт³⁵. Законът не поставя такова ограничение. Смисълът на разпоредбата на ал. 3 на чл. 20 АПК, че споразумението може да бъде сключено до влизането в сила или до оспорването на административния акт пред съд, е, че законът определя краен момент, до който е допустимо сключването на споразумение по чл. 20 АПК – до влизането във формална сила на административния акт (ако такъв бъде издаден). В случай че бъде сключено споразумение след издаването на административен акт, то доколкото споразумението и актът са алтернативи за пораждање на едни и същи публичноправни последици (арг. чл. 20, ал. 8 АПК), административният акт следва да бъде обезсилен (чл. 20, ал. 4 АПК). Използваният от законодателя термин е съвсем точен. Тъкмо защото административният акт не е влязъл в сила (а не може да влезе в сила поради появила се след издаването му правна пречка за действието и стабилността му), той

³⁴ За разлика от АПК, немският Закон за административното производство урежда сключването на споразумения – спогодби (§ 55). В нашата литература (**Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров**, цит. съч., с. 80, бел. под линия) допустимостта на установителни споразумения се извежда от обстоятелството, че споразумението цели да замести административния акт, а чл. 21, ал. 2 АПК урежда декларативни административни актове. Посоченото съображение едва ли е правилно. Декларативните административни актове по чл. 21, ал. 2 АПК имат за предмет права и задължения, а не факти. Независимо от всичко въпросът остава спорен.

³⁵ Тази позиция поддържа **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., с. 96.

може и трябва да бъде отстранен от правния мир с обратна сила, каквото е и значението на термина „обезсилвам“³⁶. Доколкото споразумението е двустранен акт – договор, то законовото задължение за „премахването“ на административния акт при сключено споразумение не би било подходящо да се извърши от органа с друг, „потрадиционен“ правен акт, какъвто е оттеглянето³⁷ на административния акт.

в. Съгласно чл. 20, ал. 6 АПК, ако споразумението засяга въпроси, чието разрешаване изисква мнението или съгласието на друг орган, то се сключва, след като това мнение или съгласие бъде дадено. Нормата е императивна, поради което при липсата на такова мнение или съгласие от страна на другия орган споразумение не може да бъде сключено или одобрено³⁸. В такъв случай следва да се откаже сключването на споразумение и производството трябва да продължи с издаването на административен акт. В производството по издаването на такъв акт поначало мълчанието на другия орган е преодолимо – арг. от чл. 53 АПК.

г. Формата (реквизитите) на споразумението като правен акт е регламентирана в ал. 5 на чл. 20 АПК: „Споразумението се сключва в писмена форма и съдържа: обозначаване на органа, пред който е сключено, дата на сключване, страни, предмет и съдържание на споразумението, бележка за изчитането и приемането му и подписи на страните, както и име и подпис на длъжностното лице“.

Уреден е изрично случаят, когато споразумението е подписано и сключено в присъствието на водещия производството орган. Нормата е ясна и не би трябвало да има особени затруднения при приложението ѝ в останалите хипотези. Налагат се само две бележки:

– Първо, изразът „органът, пред който е сключено споразумението“, не означава, че споразумението се сключва пред горестоящ на водещия производството или какъвто и да е друг орган, различен от административния орган, който е страна по споразумението или го одобрява, ако то е сключено само между страните в процеса. Законодателната воля очевидно не е такава. Волята на законодателя е водещият производството орган – първоначалният или при издаден административен акт и обжалването му по административен ред – горестоящият орган по чл. 81, ал. 1 АПК, да бъде този, който сключва или пред който се сключва споразумението³⁹.

³⁶ Не може да се възприеме тезата на **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., с. 96, че на обезсилване подлежи правен акт, който е *влязъл в сила*.

³⁷ За оттеглянето на административния акт от органа, който го е издал, вж. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес. 2. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2011, 181–182.

³⁸ На противоположната позиция е **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 87.

³⁹ За възможността за сключване на споразумение в производство по оспорване на административен акт по административен ред вж. **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 87.

– Второ, изискването за изчитането на текста на споразумението се отнася само до случаите, в които споразумението се сключва пред органа или с негово участие. Когато споразумението е сключено между страните в производството, за да даде одобрение на споразумението, органът не е длъжен да изчете текста му и не е необходимо ново полагане на подписи на страните в производството за „приемането“ му. Достатъчно е органът писмено да одобри споразумението, включително и чрез надлежна бележка (резолюция) върху документа.

8. Последници от сключването на споразумение

Споразумението приключва административното производство, като урежда материалноправния въпрос, с който е бил сезиран органът, водещ административното производство. Логично е на въпроса как приключва производството, да се отговори – със споразумение. Това заключение обаче би било прибързано. Нарочно искане за образуване на производство по сключване на споразумение АПК не урежда. Кодексът урежда производства по издаване на административни актове. Ето защо, когато едно производство по издаване на административен акт приключи със споразумение, макар споразумението да е материалноправен акт, водещият производството орган по същество прекратява производството по издаване на административния акт (а ако той е вече издаден, го обезсилва) поради процесуална пречка за приключването на производството с административен акт. По тази причина и за по-голяма яснота следва да се постановява изричен акт за прекратяване на производството наред със споразумението или одобряването му от водещия производството орган. Но дори и при липсата на такова изрично волеизявление последиците от приключването на производството със споразумение са именно прекратяването на производството в частта му, с която то е инициирано за издаване на административен акт.

9. Споразумението по чл. 20 АПК и други съглашения по АПК

АПК урежда и две други съглашения, които назовава с термина „споразумение“ – споразумението пред съд по чл. 178 АПК и споразумението относно размера на обезщетението по чл. 207, ал. 3 АПК.

а. Споразумение пред съд по чл. 178 АПК

То не представлява самостоятелен вид споразумение, различен от споразумението по чл. 20 АПК, а само негова разновидност. Въпреки че уредбата му е моделирана по образа на съдебната спогодба в гражданския процес⁴⁰, същината на института е публичноправна и съвпада с тази на споразумението пред административен орган – да създаде, уреди или унищожи една публичноправна връзка между страните по него. Че не съществува припокриване между съдебната спогодба по ГПК и споразумението пред съд по чл. 178 АПК, е видно и от това, че последното е възможно са

⁴⁰ Чл. 234 ГПК, респ. чл. 125 ГПК (отм.).

приключи само с обезсилване на административния акт – т.е. с пълна отстъпка от страна на административния орган от позицията му в процеса. Но съдебна спогодба в гражданския процес е допустима само при взаимни отстъпки, а не и при признание на иска⁴¹. Друга отлика е, че споразумението по чл. 178 АПК може тепърва да уреди различни и допълнителни материалноправни публични права и задължения за страните по него и по делото. В този смисъл обезсилването на административния акт не е задължителна и не е задължително единствената необходима последица от сключването на споразумението по чл. 178 АПК.

Във всички случаи обаче сключването на споразумение предполага съгласието на всички страни по материалното правоотношение, включително и на административния орган. Неправилна е тезата, че споразумение по чл. 178 АПК може да бъде сключено и без съгласието на органа, издал административния акт, предмет на съдебно оспорване⁴². Тази теза изхожда от невярната предпоставка за задължението на органа, водещ административното производство, както и на съда – при съдебното обжалване, да одобри споразумението, сключено от гражданите и организациите с противоположни интереси, когато то е законосъобразно. Предпоставката от своя страна се крепи на тезата, че всяко административно производство може да приключи с приемането на акт с точно определено съдържание – при хипотезата на обвързана администрация – с акт с предписано от закона съдържание, а при хипотезата на дискреционна преценка – с акт със съдържанието по чл. 6, ал. 4 АПК⁴³. Тезата е неправилна (вж. по-горе). Административният орган не е длъжен да даде съгласие за сключването на споразумение нито в производството пред себе си, нито в производството по съдебно оспорване на издадения от него административен акт. Смисълът на законовото разпореждане на чл. 178, ал. 1 АПК, че споразумение може да се сключи пред съда при всяко положение на делото при условията, при които може да бъде сключено в производството пред административния орган, *дори и ако последният е отказал потвърждаването му*, не е, че съгласието на административния орган е ненужно, а че той може да даде съгласие, макар по-рано – в производството пред себе си – да е отказал потвърждаването на споразумението, изготвено от гражданите и организациите с насрещни интереси в административното производство.

Съдът обаче е обвързан от искането на страните, стига то да отговаря на законите изисквания, и следва да одобри споразумението. Отказът на съда да потвърди

⁴¹ Сталев, Ж., А. Мингова, О. Стамболиев, В. Попова, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право. 9 прераб. и доп. изд., 1 изд. по действащия ГПК. С.: Сиела, 2011, с. 489: „...отстъпката е *частичен отказ* от първоначалното правно твърдение на страната“ (курсивът в оригинала, бел. моя, В. П.).

⁴² Ангелов, Г. – В: Пенчев, Г., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 355.

⁴³ Пак там, с. 354.

споразумението може да се обжалва с частна жалба, подадена съвместно от страните по него. С определението, с което потвърждава споразумението, съдът обезсилва административния акт и прекратява делото. Това определение може да бъде обжалвано само от страна, неучаствала в споразумението. Ако то бъде отменено, разглеждането на делото продължава. Потвърденото споразумение има значението на влязло в сила съдебно решение (чл. 178, ал. 3–6 АПК).

б. Споразумение по чл. 207, ал. 3 АПК

Това споразумение представлява по същността си единствено спогодба относно едно гражданско⁴⁴ имуществено право, каквото е правото на гражданите и юридическите лице на обезщетение за вредите, причинени им от незаконна административна дейност, поради което и не може да бъде разгледано тук⁴⁵, а е достатъчно да се отбележи, че споразумението по чл. 207, ал. 3 АПК не представлява нито разновидност на споразумение по чл. 20 АПК, нито публичноправен договор.

10. Недействително споразумение

Като всеки правен акт и споразумението по чл. 20 АПК може да бъде порочно. Кодексът не урежда изрично изискванията за законосъобразност на споразуменията, нито последиците от нарушаването на тази изисквания. Това е една голяма празнина в уредбата⁴⁶, която създава и затруднения⁴⁷.

Предвид договорния характер на споразумението и разпоредбата на чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК, която използва терминология, относима към договорите (нищожност и унищожаване, в отличие на нищожност и отмяна за административните актове – чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК), следва да се приеме, че поначало е приложима уредбата за недействителност на договорите от облигационното право – чл. 25–35 ЗЗД.

При обсъждането на въпроса за нищожността на споразумението поради противоречие със закона (чл. 26, ал. 1, предл. 1 ЗЗД) следва да се има предвид, че то се отнася поначало за всички нарушения за закона – материален и процесуален – при сключването на споразумението, но доколкото АПК не предвижда нарочна процедура за сключването на споразумение, то на практика споразуменията ще се нищожни само ако договорените с тях правни последици са противни на императивна материалноправна административна норма.

⁴⁴ Пак там, с. 377.

⁴⁵ Вж. разглеждането му от Ангелов, Г. – В: Пенчев, Г., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Цит. съч., с. 383, включително за критични бележки.

⁴⁶ Изрична уредба съдържа немският Закон за административното производство, който в § 59 урежда случаите на недействителност на публичноправните договори.

⁴⁷ Сивков, Цв. Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., 130–138, гравитира около становището на немската доктрина и практика.

Възможността за установяване на нищожността на споразумение е фактически допълнително ограничена. Поради това, че не се изисква споразуменията да бъдат мотивирани⁴⁸, остава неизяснена фактическата обстановка, при която са сключени – затова на практика нищожността на споразумение може да бъде прогласена само ако договорените със споразумението правни последици изобщо не биха могли да бъдат постигнати с административен акт, а не и ако то е сключено при неизяснена или непълна фактическа обстановка.

Унищожаемостта е правна последица от сключването на споразумението при порок на волята на някоя от страните по споразумението – както на правните субекти, така и на водещия производството орган⁴⁹. Практиката ще покаже кои ще са най-значимите случаи на атакуване на споразумения като унищожаеми.

11. Непълно споразумение

Непълно е споразумението, в което не са участвали всички заинтересовани страни. Съгласно ал. 7 на чл. 20 АПК, ако със споразумението се засягат права или законни интереси на лице, което не е участвало в сключването му, споразумението не произвежда действие, докато не бъде одобрено от него писмено, в който случай лицето става страна по споразумението.

От така уредените последици на невключването на всички заинтересовани страни е видно, че законодателят е уредил случая като незавършен фактически състав. Тук следователно е налице несъществуващ акт – не се касае за непротивопоставимост на споразумението спрямо третото неучастващо в него лице, а за липса на споразумение и по отношение на страните по сключеното съглашение. В противен случай законодателят би постановил, че споразумението не произвежда действие не въобще, а само спрямо лицето, което не е участвало при сключването му.

Непълнотата на споразумението може да бъде отстранена, ако третото лице одобри споразумението. Ако то обаче не го одобри (като при нужда органът следва да му определи подходящ срок за преценка дали да ратифицира споразумението, или да откаже да го ратифицира), органът следва да издаде нарочен акт, с който да констатира, че не е налице споразумение и съответно – че не е приключило производството по издаването на административния акт, да конституира третото лице като надлежна страна в производството и да го проведе докрай с участието на всички страни в материалното административно правоотношение.

⁴⁸ Обратно **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 89, който сочи, че немотивирането на споразумението е основание за оспорването му от прокурора.

⁴⁹ Впрочем, макар и да не е често дискутирана хипотеза в административноправната доктрина, порокът на волята на административния орган може да доведе и до порок на административния акт. **Стайнов, П.** Административно правосъдие..., 363–365, разглежда възможните последици от упражнени върху органа на власт насилие или заплаха.

12. Ред за атакуване на недействителни споразумения по чл. 20 АПК

Чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК поверява на административните съдилища производствата по искания за обявяване на нищожността или унищожаването на споразумения, сключени по реда на АПК.

Първото от тези производства – за обявяване на нищожността на споразумение, е производство по установителен иск с правно основание чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК във вр. чл. 26 ЗЗД, на разположение на страна по споразумението, която го счита за противно на закона. Второто производство представлява производство по установяване и съдебно осъществяване на потестативното право на страна, сключила споразумение по АПК, да унищожи споразумението поради порок на своята воля. Правен интерес от предявяването на исковете има само страна по споразумението (включително и административният орган). Това е така и по отношение на иска за обявяване на нищожността на споразумение – трето лице, което не е страна по споразумението, има други средства за защита. Впрочем, ако споразумението засяга лице, което не е страна по него, то е непълно, а не недействително, и редът за защита е друг.

Именно поради това, че споразумението има договорен характер, а производствата по разкриване на недействителността му са искиви, то и средството за сезиране на съда е искова молба, а не жалба⁵⁰. Споразумението не подлежи на обжалване, нито на протест от прокурора⁵¹. Няма правна норма, която да предоставя правомощие на прокурора да атакува споразумения по чл. 20 АПК чрез протест. Той не може и да предяви иск по чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК, освен, разбира се, ако не е страна по споразумението.

АПК не урежда особено производство по тези искове, поради което приложим ще бъде общият исков процес по ГПК (арг. чл. 144 АПК). По силата на чл. 131 АПК производствата по исковете са двуинстанционни – първоинстанционното производство ще следва да се развие по реда на глава тринадесета от ГПК, а касационното производство – по реда на глава двадесет и втора от ГПК.

13. Ред за защита при непълни споразумения по чл. 20 АПК

Когато по една или друга причина споразумението не е сключено с участието на всички лица, чиито права и законни интереси са засегнати от производството, то не произвежда действие не само за „пропуснатите“ лица, но и за страните по споразумението. Касае се за незавършен фактически състав. Споразумението е във висящо

⁵⁰ Обратното поддържа **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 89, за случаите, в които споразумението е сключено след издаването на административен акт, и за случаите, в които са засегнати правата и законните интереси на трето за производството и споразумението лице.

⁵¹ Обратното поддържа **Тодоров, Ив.** – В: **Лазаров, К., Ив. Тодоров.** Цит. съч., с. 89, за случаите, в които споразумението е сключено без участието на прокурор.

състояние и чака ратифицирането му от третото лице. До ратифицирането споразумение няма. Затова споразумението не следва и да бъде прилагано.

Какъв е редът на защита на третото лице, което не е страна по споразумението, чиито права и законни интереси то нарушава или застрашава?

Струва ми се, че това трето лице има на свое разположение иска по чл. 128, ал. 2 АПК. Третото лице има интерес от установяването на несъществуването на административните права по споразумението и не разполага с друг способ за защита. Разбира се, тази защита не е бърза, а в неотложни случаи, когато пряко и принудително се прилага споразумението по отношение на третото лице, то разполага и с привременната защита по глава петнадесета, раздел първи на АПК. Предявяването на такова искане не преклудира възможността за искова защита по чл. 128, ал. 2 АПК (арг. чл. 255 АПК).

Ответници по този иск са страните по споразумението. Влязлото в сила съдебно решение, с което е установено, че е налице хипотезата на чл. 20, ал. 7 АПК, е основание органът да възобнови производството по издаването на административния акт, да конституира третото лице като надлежна страна в производството и да го проведе докрай с участието на всички страни в материалното административно правоотношение.

Изключена е възможността органът да определя срок на третото лице да заяви дали одобрява споразумението, или не. Със самото предявяване на иска следва да се приеме, че третото лице манифестира воля за отказ от ратифициране на споразумението. Не съществува пречка обаче във възобновеното производство да бъде сключено ново споразумение с участието на всички страни.

14. Ред за атакуване на прекратяването на административното производство

Както вече бе посочено, сключването на споразумение има правната последица на прекратяване на административното производство по издаване на административния акт. Средството за защита срещу незаконосъобразното прекратяване на производството по издаване на административен акт е предвидено в чл. 56, ал. 4 АПК (приложимо и за прекратяването на производство по издаване на общ административен акт съгласно чл. 184 АПК), според която норма редът на защита е жалба срещу отказа на административния орган да разгледа по същество искането за издаване на индивидуален или общ административен акт по глава десета, раздел четвърти на АПК⁵².

⁵² За това производство вж. **Раданов, В.** Ползва ли се със сила на пресъдено нещо определението по обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. – Правна мисъл, 2009, № 3, 98–110, както и **Петров, В.** Отстраняване и недопускане на кандидат до участие в състезателна процедура за издаване на облагодетелстващ административен акт. – Търговско право, 2010, № 4, 27–38.

Касае се за по-бърз и опростен ред за защитата срещу определени актове чрез обжалването им пред административния съд: жалбата се разглежда в закрито заседание (чл. 199 АПК), а не в открито. Съдът е длъжен да се произнесе в едномесечен срок *от постъпването* на жалбата (чл. 200, ал. 1 АПК), а не от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото (чл. 172, ал. 1 АПК). Срещу отхвърлянето ѝ недоволният жалбоподател може да подаде частна (чл. 200, ал. 2 АПК), а не касационна жалба.

Особена е и обвързващата сила на съдебния акт, с който се завършва производството по жалбата: то е определение, а не решение и съгласно чл. 201 АПК то е задължително само за административния орган и за лицата, участвали в производството, докато съдебното решение по дела за контрол над индивидуални административни актове, в случай че те бъдат отменени, има действие по отношение на всички (чл. 177, ал. 1, изр. второ АПК). Съгласно чл. 200, ал. 2 АПК определението на съда може да се обжалва с частна жалба от страните в административното производство, но не и от административния орган.

Какъв обаче е предметът на проверка от страна на съда при жалба по чл. 56, ал. 4 АПК във връзка с чл. 20 АПК?

Съдът може да провери единствено дали ли е сключено споразумение по смисъла на чл. 20 АПК – дали е налице двустранен акт на страните в административното производство, който отговаря на характеристиките на споразумение по чл. 20 АПК, и дали то е пълно (участват ли в споразумението всички лица със засегнати или застрашени права и законни интереси). Съдът не може да проверява дали споразумението е действително, защото за установяването на това обстоятелство е уреден исков път за защита – чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК.

Ако съдът намери жалбата за основателна, той отменя изричния акт на прекратяването на производство, ако такъв е бил издаден, а в противен случай отменя споразумението в частта му, с която се слага край на административното производство, и връща преписката на водещия производството орган за продължаването му по същество. Ако намери жалбата за неоснователна, съдът я отхвърля и оставя в сила прекратяването.

В случаите, в които споразумението е било сключено, след като в административното производство е издаден административен акт и същият на основание чл. 20, ал. 4 АПК е бил обезсилен, при отмяна от съда на прекратяването на производството с определението по чл. 200, ал. 1 АПК съдът отменя и обезсилва административния акт и връща преписката на органа за по-нататъшни действия – за съобщаването на административния акт с оглед възможността за обжалването му по административен или съдебен ред, а ако административният акт вече е бил обжалван и споразумението е сключено в производството по обжалването му по административен ред – за произнасяне на горестоящия орган по реда на чл. 97 АПК. Разбира се, не съществува процесуална пречка за сключване на споразумение при новото разглеждане на въпроса.

15. Последници от неизпълнение на договорените със споразумението права и задължения

Споразумението се сключва с цел да породи определени административни права, които да се упражняват, и задължения, които да се изпълняват. При липсата на доброволно изпълнение АПК предвижда средства за принудителното осъществяване на договорените със споразумението права. Разпоредбата на чл. 268, т. 3 АПК включва споразуменията, сключени пред административните органи или пред съда, чрез изпълнителните основания за принудително изпълнение по дял пети от АПК. Съобразно естеството на породените или удостоверените в споразумението публичноправни задължения за реда за принудително изпълнение ще бъде приложим или АПК, или ГПК⁵³.

Именно обстоятелството, че административните права и задължения, породени или удостоверени от споразумението, са принудително осъществими, обуславя липсата на правен интерес от воденето на искиви производства за установяването им със сила на пресъдено нещо и осъждането за изпълнение. По тази причина би бил недопустим пред гражданските съдилища осъдителен иск по реда на чл. 79, ал. 1 ЗЗД, предявен от една страна по споразумението срещу друга.

Макар да има договорен характер, споразумението не е облигационен договор и засега законодателството не предвижда възможност за развалянето му поради виновно неизпълнение от някоя от страните по него. Не е предвидена и възможност за изменянето му поради новонастъпили обстоятелства или при възникнала сериозна опасност за публичния интерес⁵⁴.

Независимо от обстоятелството обаче, че споразумението по чл. 20 АПК не е облигационен договор, не съществува пречка неизпълнението му от някоя от страните да бъде основание за обезщетение на претърпените от другите страни вреди. Относно правния режим на тези вреди следва да се прилага или ЗЗД, или ЗОДОВ (по отношение на неизпълнението на административния орган). По този начин следва да се разпредели и подсъдността на споровете между гражданския и административния съд.

⁵³ Съгласно чл. 269, ал. 1 и 2 АПК публичните вземания на държавата и общините се изпълняват по реда на ДОПК, а частните – по реда на ГПК. Паричните вземания на гражданите и организацията също се събират по реда на ГПК (чл. 269, ал. 2 АПК). Задълженията за предаване на владението на вещ, независимо от това дали длъжникът е гражданин, или организация, или административен орган, също се изпълняват по реда на ГПК (чл. 288, ал. 1 и чл. 291, ал. 1 АПК). Затова на практика задълженията за незаместимо действие или бездействие са единствените, чието принудително изпълнение остава да се урежда от АПК. За подробности вж. **Петров, В.** Принудителното изпълнение на незаместими задължения по Административнопроцесуалния кодекс. – Съвременен право, 2010, № 3, 56–73.

⁵⁴ Срв. § 60, ал. 1 от немския Закон за административното производство.

16. Обезщетяване на вреди, причинени от споразумения по чл. 20 АПК

Основанието за пораждане на право на обезщетение и редът за принудителното осъществяване на правото на обезщетение зависят от две обстоятелства: **на първо място**, от неправомерния фактически състав, причинил вредите – недействително споразумение, непълно споразумение или неправомерно принудително изпълнение на законсъобразно споразумение, и **на второ място** – от правоимащия субект, който претендира да е носител на това субективно право – страна по споразумението или трето лице със засегнати от споразумението права или законни интереси.

Разглеждането на всички възможни хипотези на причинени вреди от или по повод на споразумение е извън обхвата на настоящата статия. Тук ще се задоволя с обсъждане само на един проблем, а именно – кой е надлежният ответник по предявения иск за обезвреда на вреди, причинени от недействително, непълно или незаконно изпълнявано споразумение по чл. 20 АПК.

Най-простият вариант е да се приеме, че споразумението, независимо от неговия договорен характер и от участието и на страните в административното производство, е акт на администрацията⁵⁵, поради което отговорен за вредите от недействителното или непълното споразумение е административният орган. Това становище има опора и в чл. 1 ЗОДОВ и чл. 203, ал. 1 АПК, доколкото сключването на споразумения по чл. 20 АПК е част от административната дейност на органите на администрацията. Другият вариант, който пълно отчита договорния характер на споразумението, би ни изправил пред значителни практически проблеми: каква е отговорността на административния орган и на другите страни по споразумението спрямо увреденото лице – договорна или деликтна; солидарна ли е тя или разделна; пред гражданските или пред административните съдилища следва да се предявяват исквете на увреденото лице и пр.

Във всеки случай според мен следва да се имат предвид следните две безспорни положения. При вреди, претърпени от унищожавемо споразумение, надлежен ответник по иска за вреди е лицето, причинило порока в волята на увреденото лице – тази от страните по споразумението, която е отправила заплахата, въвела е увреденото лице в заблуждение и т.н. При вреди, причинени от незаконсъобразно принудително изпълнение на законсъобразно споразумение по чл. 20 АПК, надлежен ответник не е органът, одобрил споразумението, а органът по изпълнението му съгласно чл. 271, ал. 1–2 АПК⁵⁶.

⁵⁵ Такова е становището в немската доктрина – **Achterberg, N.** Der oeffentlich-rechtliche Vertrag. JA, 1979, S. 357, цит. по **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс..., с. 37.

⁵⁶ За органа по изпълнението по АПК вж. **Тодоров, Ив.** – В: **Пенчев, Г., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Цит. съч., 464–467; **Хрусанов, Д.** – В: **Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. С.: Сиела, 2007, 360–361.

17. Заключение

Може да се обобщи, че новият институт на споразумението налага активното внимание на доктрината и съдебната практика, което да даде живот на буквата на закона съобразно неговия дух. От изучаванията на доктрината и от разрешенията на практиката биха могли да кристализират и съответните предложения *de lege ferenda* за подобряване и допълване на оскъдната уредба на споразумението по чл. 20 АПК и съдебната защита при пороци или непълнота на споразумението.