

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“**

**ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“**

---

**МАЯ СТЕФАНОВА ГЕОРГИЕВА**

**УЧАСТИЕ НА ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНИЯ  
ПРОЦЕС**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертация за присъждане на образователната и научна  
степен „доктор“  
по научна специалност 05.05.07. Административно право и  
административен процес**

Научен ръководител:  
**проф. д-р Дончо Хрусанов**

**БЛАГОЕВГРАД**

**2013**

**Данни за автора на дисертационния труд:**

Мая Стефанова Георгиева завършва през 2002г. Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски”-гр.Благоевград като магистър по специалност „Право”. От 2009г. до 2012г. авторът е редовен докторант по научна специалност „Административно право и административен процес” към катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт”, Правно-исторически факултет на същия университет. Веднага след завършване на висшето си образование започва работа като „младши юрисконсулт” в община, „старши юрисконсулт” в териториална структура на орган на изпълнителната власт, „адвокат” и на длъжност с контролни функции в приходна администрация. Автор е на четири статии по темата на дисертационния труд и две статии, които не са темата на изследването.

Дисертационният труд „Участие на прокурора в административния процес” се състои от увод, три глави, заключение и библиография, общ обем от 206 страници. Библиографията обхваща 196 литературни източника, други 7 - на английски език, 41 нормативни акта, 10 правилника и 2 други източника, както и 15 съдебни решения..

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита на 05.11.2013г. на предварително обсъждане на заседание на катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“, Правно-исторически факултет към ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград и е насочен за защита.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 27.02.2013г. от 11.00 часа в сградата на Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски” – гр.Благоевград.

Материалите по защитата са на разположение на интересующите се в секретариата на катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“, Правно-исторически факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски” – гр.Благоевград, пл. „Георги Измирлиев – Македончето” №1, ет.3.

## I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Актуалност

С приемането на Административно-процесуалния кодекс през 2006 г. се въведоха нови принципни основи при осъществяването на дейността и контрола върху действията и актовете на органите на изпълнителната власт в страната.

През периода на действие на АПК се забеляза добра процесуална дисциплина.

Общата идея за реформата, ориентирана към ускоряване на производството, намира израз не само в промени в съществуващите институти на процеса, но така също и в регламентирането на нови. В административния процес това се проявява, освен в съществените изменения в уредбата на инстанционността и призоваването, така и в нововъведенията – „Тук могат да се посочат по - важните от тях: въведени са редица нови принципи; възможността за споразумение, което замества индивидуалния административен акт /ИАА/; възможността за назначаване на експертиза при издаването на ИАА; назначаването на комисия при оспорването по административен ред, когато решаването на жалбата или протеста представлява фактическа или правна сложност за по-горестоящия административен орган; въвеждането на две съдебни инстанции по оспорването на нормативни административни актове; съдебен контрол и оперативна самостоятелност; въвеждането на седемчленен състав на ВАС, разглеждащ молби за отмяна на влезли в сила решения на петчленен състав; предвиденото в частта за изпълнение на заместими задължения и изпълнителни глоби, и то не само спрямо задълженото лице, но и спрямо администрацията; нови възможности за обезщетение при причинени вреди по отменен административен акт, и т.н

Правнотехническият способ, избран за осъществяване на последната реформа в административното производство и съдопроизводство, бе този на приемането на изцяло нов процесуален закон, а не на изменение на съществуващите до тогава закони – ЗАП, ЗВАС, ЗАОФЮЛ, ЗПСЖМГ и пр.

Този способ на законодателна техника води до редица положителни последици – развиване на нови процесуални навици у участниците в процеса и необходимостта от създаване на нови решения с произтичащите от това постижения при правоприлагането, както и обогатяване на научните постановки на установената доктрина и съдебна практика, което е наложително поради съществения характер на промените в обществените отношения. Тук промените не бяха така „стряскащи” и като че ли теоретиците, практиците и обществото като цяло бяха подготвени и готови да приемат този процесуален закон, в които бяха изпълнени по категоричен начин техните очаквания за актовете и действията на публичния сектор.

Новостта на административния процесуалния закон е в неговия съдържателен план – структуриране на материята, в полза на решимостта за справяне с проблема с неговото адаптиране към правоприлагане и тълкуване. В разрешаването на този проблем своя принос дадоха множеството предлагани коментари на АПК към онзи момент, както и неспирните научни постановки за отделно възприети и тълкувани негови части. Качеството на коментарите зависи от приложението на закон, след създаване на определени трайни нагласи на процесуално поведение, за което от съществено значение е и ролята на ВАС за унифициране на съдебната практика.

От съществено значение за придобиване на нови процесуални навици от участниците в процеса е преходът между отменения ЗАП и новия АПК да се реализира в необходимата динамика и еволюция между двете уредби, а не само различията между тях. Тази приемственост се констатира не само в идентичните разпоредби, но и в процесуалните правила и институти на двата закона, засегнати от промяната, като се покаже връзката между тях и логиката в развитието им, както и основната идея вложена в тях.

По този начин от 2006г. у нас бяха изградени новите нормативно-правни и процесуални основи на административното правоприлагане и правораздаване. Актуалността на дисертационното изследване се обуславя от етапа, в който се намира процеса на правоприлагане на Административнопроцесуалния кодекс в

Република България и гаранцията за неговото по-точно приложение. Значимостта на изследването се предопределя и от направените изводи за проблемите при участието на прокурора в административния процес и предложените препоръки за усъвършенстване на процедурите по това участие с оглед подобряване на работата на прокуратурата, както и спазването на основния принцип за законността.

## **2. Обект, предмет, цели и задачи на дисертационното изследване**

*Обект* на дисертационното изследване е участието на прокурора като страна в съдебното производство за осъществяване на защита на законността в това производство и като орган, осъществяващ функции по надзора върху административната дейност на органите на изпълнителната власт, а *предметът* на изследването е действащата нормативна уредба, съдържаща правна регламентация относно това участие в административния процес на Република България. При това, изследването е ограничено единствено до анализ на основните нормативни актове в тази област, включващи Конституцията на Република България, Административно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт, Закона за административните нарушения и наказания, други закони и някои от подзаконовите нормативни актове (вкл. вътрешни указания и правила). Това ограничение е налага от обстоятелството, че в сферата на общия надзор на прокурора върху специализираните органи на изпълнителната власт съществуват множество законови и подзаконови нормативни актове, които регламентират различни области от обществените отношения. Поради тяхната многобройност и непрекъснатите изменения и допълнения в тях, изследването на всички нормативни актове (главно процесуалните закони), които имат отношение към участието на прокурора в тези процесуални отношения във всички сфери от обществения живот е почти невъзможно.

*Целта* на изследването е да е предложат максимален брой хипотези, съдържащи се и извлечени по пътя на тълкуването на целта на закона, при които прокурора участва в един административен процес при строго съблюдаване на

принципа за законност. Предвид динамиката в нормативно-правната уредба на Република България изследването и анализът са съсредоточени върху тези нормативни актове, които имат най-голямо значение, регламентиращи общите правила, без да разглеждат случаите на специализирания контрол. Това на първо място, разбира се, е основният закон на страната – Конституцията на Република България, всички закони, които регламентират общи правила относно функциите, правомощията, взаимоотношенията и контрола на прокуратурата с органите на изпълнителната власт.

Така очертаната цел на дисертационното изследване предопределя и задачите за нейното постигане. На първо място това е изследване на съществуващата теория и практика, даваща дефинициите на най-важните конституционноправни и административноправни понятия като „орган на държавна власт”, „орган на изпълнителната власт”, „административен орган”, „административен акт”, „важен държавен интерес”, „важен обществен интерес”, „принцип на законност”, „протест” и други ключови понятия. Следващата задача се изразява в изследване и анализ на съществуващата и действаща към момента нормативно-правна уредба на участието на прокурора в съдебния процес при търсенето на наказателна, гражданска и административнонаказателна отговорност за съблюдаване и изпълнение на закона и неговата цел; надзорът върху органите на изпълнителната власт, контролът върху техните актове и действия и реда за тяхното протестиране. Следващата задача е на база на анализа на действащото законодателство да бъдат посочени основните непълноти в нормативно-правните основи за участието на прокурора в административния процес, главно в АПК, с изключение, обаче на това участие по неговата лична преценка. Последната задача е на база на откритите пропуски в нормативната уредба да бъдат предложени механизми за нейното усъвършенстване. Във връзка с решаването на последната цел е направено принципно заключение за това, до каква степен е възможно това да бъде преодоляно по силата на тълкувателни решения на ВАС и до каква степен промяна на основния процесуален закон – АПК.

### **3. Методологическа, нормативна, теоретическа и емперична основа на изследването**

В дисертационния труд са използвани редица общонаучни и специални методи на научно изследване, а именно: историко-правния, нормативния, анализ, синтез, индукция, дедукция, формално-логическия. Използвани а и редица способности за тълкуване в правото – логическо, граматическо, разширително, систематическо.

В дисертационния труд са изследвани и анализирани действащите разпоредби на 33 нормативни акта(законови и подзаконови) от които един международен (Европейката конвенция за защита правата на човека) , Конституцията на Република България, 8 кодекса, 22 закона, 2 наредби, 1 методика, 1 вътрешно указание. Като основа на дисертационния труд са използвани научни разработки от различни автори.

### **4. Научна новост на труда**

Както беше подчертано по-рано, през 2006 г. В Република България е положиха основите на нов процесуален закон – Административнопроцесуален кодекс, който урежда по усъвършенстван начин(кодифицирано и унифицирано) следните производства: 1. издаването, оспорването и изпълнението на административните актове, както и оспорването по съдебен ред на подзаконови нормативни актове; 2. разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите; 3. производството за обезщетение за вреди от незаконни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица; 4. разглеждането на искания да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие; 5. дейността по уеднаквяване на съдебната практика по административни дела; 6. изпълнението на административни и на съдебни актове по административни дела. Преди да стане част от действащото законодателство, АПК беше подложен на широка дискусия във фазата на

законодателната инициатива, където бяха предложени редица проучвания, аналитични доклади, анализи и други, които изследваха нормативната основа на цялото административно производство, административното съдопроизводство и съдебната практика в Република България, както и кодифицирането на административната материя в други страни, които са добър пример на „работещо административно правосъдие“ и предвиждаха мерки за усъвършенстване на нормативната уредба по въпроса. В теорията на административния процес и конституционното право няколко автори са посветили разработки на проблемите за участието на прокурора в административния процес.

Към настоящия момент, обаче, липсва цялостно изследване на модела за дължимото поведение за участие на прокурора в административния процес в Република България, формите на това участие, неговия момент и резултат.

При това, дисертационното изследване не е ограничено само да ясно очертаните граници на това участие, видими на пръв поглед, но предлага и разширено негово тълкуване, както и прави смел опит да провокира прокурора, дори при формирането на вътрешното му убеждение и преценка за встъпването, продължителното и приключването на това участие в административния процес.

На следващо място, в дисертационния труд е предложен и нов поглед на проблема за участието на прокурора в административнонаказателния процес по ЗАНН, в сянката на разпоредбите от Наказателнопроцесуалния кодекс, където са отчетливите контролни функции на органите на изпълнителната власт при извършването на административни нарушения. Този въпрос не е достатъчно широко застъпен в българската административнопроцесуална и конституционноправна литература. На основата на обобщени изводи от различни научни разработки е обосновано разбирането на участието на прокурора в административния процес, като при това е обърнато специално внимание на правната същност на неговото участие.

#### **4. Обем и структура на дисертацията**



Дисертацията е с обем 195 страници, в които се включват използваните съкращения и библиографската справка.

Структурата на дисертационния труд се обуславя от определената цел и задачите за нейното постигане и включва увод, три глави, заключение и библиография. Отделните глави включват точки, в които са разгледани отделните проблеми, свързани с разработената тема.

## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **1. Увод**

С приемането на Административно-процесуалния кодекс през 2006 г. се въведоха нови принципни основи при осъществяването на административната дейности административното правораздаване в Република България.

Както беше подчертано по-рано, през 2006 г. в Република България е положила основите на нов процесуален закон – Административнопроцесуален кодекс.

В АПК въпросът за участието на прокурора е поставено на нова основа, което очерта контура на фигурата на прокурора в този процес. Съжденията тук са много, но не еднозначни, поради което направих опит да систематизирам различните становища, изложени, както в теорията, така и в съдебната практика. Единствения проблем, който може да възникне тук е този с преценката на прокурора за това участие. Преценката е чисто субективно качество, което стои извън правната норма и единствения коректив е целта на закона и никаква друга категория. Ако в края на тази разработка читателят е успял да си отговори на следните въпроси: Къде?, Кога?, Как? участва прокурора в административния процес, означава, че е постигната целта на заданието.

Накратко е направен опит да се очертае фигурата на прокурора в нашето процесуално законодателство, неговото участие, принципите, които най-тясно кореспондират с това участие. Каква е ролята на прокурора съгласно

процесуалните закони – ГПК, НПК и АПК? Тук не е включено неговото участие(ако е предвидено такава) по ДОПК и Кодекса за застраховането.

Новият АПК с първите изменения в него е вече действащо право, част от позитивния правен ред. Приемането му бе мотивирано от необходимостта да се рационализира административното съдопроизводство, като се повиши неговата ефективност.

Относно общия административен процес това означава да се оптимизира съотношението между законосъобразните административни актове и действия на административните органи и решаването на делата по жалби срещу тези актове и действия в разумни срокове.

Предмет на сравнителноправен анализ в първата глава е фигурата на прокурора според конституциите на четири европейски страни - Република Италия, Република Франция, Република Гърция и Кралство Испания. Общото между тях всички е, че са либерално-демократични държави. В техните конституции се провъзгласява принципа на народния суверенитет<sup>1</sup>. Въпреки, че се различават, както по своето обществено устройство, така и по формата си на управление. Другият принцип с най-голямо значение за настоящата тема е „принципът за разделение на властите”, който се извежда пряко или косвено от разпоредбите на конституциите. Целта, обаче е една – ограничаване, или по скоро предотвратяване на концентрацията на власт в конкретно лице или орган на държавна власт. Пряко с фигурата на прокурора е свързан „принципът на законността”, който стои в основата на всяка правова държава<sup>2</sup>. В нея всички държавни институции осъществяват дейността си на основата на конституцията и законите на страната. Институциите на конституционен контрол или надзор (съдебни органи, конституционен съд, специализирани несъдебни органи) поддържат принципа на законността в правовата държава<sup>3</sup>.

По-нататък в тази глава е разгледано участието на прокурора в гражданския процес на Република България, което е непосредствено свързано с

---

<sup>1</sup> Конституциите, сборник, серия Алианс, ИК”ВЕК 22”, 1990г., София

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> Пак там

един от основните принципи залегнал в процесуалноправната материя, а именно принципа на законност, което се отнася и до ГПК. Тук по - широко ще бъде разгледано становището на един авторски колектив<sup>4</sup>, което в значителна степен е възприето и в правната доктрина.

Участието на прокурора в наказателния процес на Република България, следва да се разделя на участие в досъдебното производство и участие в съдебното производство.

Основните функции на прокурора във фазата на досъдебното производство на наказателния процес е да повдига и поддържа обвинението(чл.46, ал.1 НПК)<sup>5</sup>. За да изясним процесуалната роля на прокурора като субект на процеса, трябва да изясним преди всичко основните въпроси на обвинението в наказателния процес.

По въпроса за процесуалното положение на прокурора в съдебната фаза по дела от общ характер съществуват различни схващания. На първо място се изтъква, че прокурорът е страна в процеса само в производството пред първата инстанция и се установява в това качество само след като обвиняемият бъде предаден на съд. Независимо от това, дали поддържа или не протеста, прокурорът в производството пред втората инстанция не е представител на обвинението, не е обвинител и следователно не е страна в процеса, а блюстител на законността, представител на прокуратурата, осъществяващ надзор за законност. Според други автори в съдебната фаза на процеса прокурорът заема двуединно или двойствено положение. От една страна, той е държавен обвинител, който поддържа искането за осъждане на подсъдимия, а от друга – блюстител на законността, представител на държавата, призван да осъществи надзора на законността<sup>6</sup>. Според трета група автори прокурорът е страна в процеса както в производството пред първата, така и в производството пред втората инстанция<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> , Иванова, Р., Пунев, Б., Чернев, С., Коментар на новия Граждански процесуален кодекс, ИК "Труд и право", София, 2008.

<sup>5</sup> Вж. и чл.127 Конст. РБ(Бел.ред.)

<sup>6</sup> акад.Павлов,С., Наказателен процес на Република България. Обща част. Сиби, София, 1996.

<sup>7</sup> акад.Павлов,С.,Наказателен процес на Република България. Обща част. Сиби, София, 1996.

Характерно за положението на прокурора като страна е това, че поддържа обвинението пред съда, участва в разглеждането на делото в установените в закона форми, но не упражнява надзор над съда. Такъв надзор осъществяват надзорните инстанции.

Глава втора има за предмет на изследване проблемите и механизмите, предвидени в действащите нормативно-правни основи(право регулиране) на участието на прокурора в административния процес по АПК в Република България и пряката връзка на това участие със спазването на принципа за законност във всеки един процес.

Надзорът за законност, не означава, че прокуратурата разполага с административни правомощия по отношение на държавните органи и че може да се намесва в оперативната дейност на държавните органи, както и да влияе на тяхната независимост. Противното би означавало, че тя би се превърнала в административен орган, а не орган на съдебната власт, а надзорът за законност – в административен контрол, може би от различен вид, но все пак административен контрол.

Посоченото по-горе взаимодействие, би следвало да се основава на следните принципи:

А) **Законосъобразност.** Това означава да се действа в рамките на дадените от закона правомощия и по ред, определен от закона. За прокурора, правомощията са разписани, преди всичко в чл.145 ЗСВ и се изразяват във възможността и задълженията да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, да възлага на съответните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения и събраните материали, да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично, да прилага предвидените от закона мерки, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго

закононарушение. При упражняването на надзор за законност, спрямо административни актове на контролни органи, техни действия или бездействия, прокурорът прилага съответните разпоредби на АПК, ЗАНН и другите закони, които предвиждат негови правомощия, включително и това, за спира изпълнението на протестиран незаконосъобразен акт до разглеждането на протеста. Едновременно с това, според чл.145, ал.2 от ЗСВ, разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи и длъжностните лица, както и да оказват съдействие на прокурора и осигуряват достъп до съответните помещения и места.

По отношение на взаимодействието между прокуратурата и контролните органи, в една част от разпоредбите на специалните закони е изрично разписано, в други – не. В последните случаи, прокурорът следва да се позове на общата разпоредба на чл.205 от НПК, според която всички длъжностни лица, когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство. В подобен смисъл е и текста на чл.33, ал.2 от ЗАНН, където е предвидено административнонаказателното производство за се прекратява, а материалите се изпращат на прокурора, когато се установи, че деянието представлява престъпление.

**Б) Ефективност.** Този принцип предполага постигане на максимални резултати, при оптимално използване на финансови средства, човешки ресурс и време. Гаранции за реализирането му са пълноценната обмяна на информация между прокуратурата и контролните органи, а така също добрата координация в действията. Тук е важна и обратната връзка за резултата по подадена информация или извършено действие. Когато няма изрична законова забрана, контролните органи следва да бъдат уведомявани за решенията на прокуратурата по изпратените материали, тъй като крайното прокурорско решение има значение за правилността и законосъобразността на бъдещата им практика.

**В) Независимост и самостоятелност.** Той е основния принцип при взаимодействието между прокуратурата и контролните органи. Гаранция е за справедливост и пряко съдействие за укрепване на авторитета на държавните органи. Прокурорът не може да встъпва във функции на административен/контролен орган и да оказва влияние върху решението му.

**Г) Принцип на служебното начало.** Този принцип е общ, както за дейността на прокуратурата, така и за дейността на административните/контролните органи, въпреки, че в някои случаи, последните действат по жалби, сигнали, предложения и пр. За взаимодействието между прокуратурата и органите определено може да се каже, че то е израз на служебното начало в най-чистия му вид.

**Д) Отчетност и прозрачност в работата.** Този принцип е характерен за края на съвместните действия или действията по взаимодействие. Същността му се изразява в това да се обобщи и анализира събраната информация по определени критерии, с цел предприемане на по-ефикасни мерки за отстраняване на закононарушенията.

Така формулираните и изведени принципи са продукт на дългогодишен опит и практика на действащи прокурори от ВАП и ВКП, които непълно се споделят от автора и които погледнати от теоретична гледна точка имат своят обоснован смисъл и значение, могат да заемат достойно място в теорията, а в практиката са може би, общоприети.

Изложението на глава трета на дисертационния труд е изцяло обусловено от участието на прокурора в административнонаказателния процес в Република България.

Не трябва да се забравя, че административнонаказателното производство представлява сложна и динамична съвкупност от последователно възникващи, развиващи се и погасяващи се процесуални правоотношения, една от страните по които е винаги орган с властнически правомощия, а другата – лицето, посочено като нарушител.

Различаваме две сравнително ясно обособени фази на единното административнонаказателно производство – 1. задължителна, извънсъдебна фаза на производството, която започва със съставянето на акта за установяване на административното нарушение, по реда на чл.36, ал.1 ЗАНН, или със сезиране на наказващия орган с друг акт, сред посочените в чл.36, ал.2 ЗАНН, и завършва с окончателното произнасяне на наказващия орган по въпросите относно авторство, виновността и отговорността на лицето, посочено като нарушител с неоттегляем и неотменим по административен ред санкционен акт и 2. незадължителна, съдебна фаза на производството за проверка законосъобразността и правилността на наказателните постановления като правоохранителни актове на наказващия орган, която може да се инициира по преценка на нарушителя и прокурора. Именно втората представлява интерес за нас, тъй като в нея участие може да вземе прокурора. Преди да проследим неговото участие в съдебното производство по оспорване на НП, ще споменем, за които от тях то е възможно.

**На съдебен контрол за законосъобразност и правилност подлежат:**

-наказателното постановление, издадено по реда на чл.53 ЗАНН, с което на нарушителя е наложено административно наказание за осъществен състав на административно нарушение;

-споразумението, сключено по реда на ч.чл.229а ЗМ, между наказващия орган и нарушителя;

-резолуцията за прекратяване на административнонаказателното производство.

**Не подлежат на преразглеждане от съдебен орган:**

-споразумението, сключено по реда на чл.415г от КТ, между наказващия орган и нарушителя;

-предупреждението, отправяно по реда на чл.28 ЗАНН, с което наказващият орган освобождава пълнолетния извършител на маловажен случай за административно нарушение от отговорност.;

-актът, постановен по реда на чл.29 ЗАНН, с който наказващия орган освобождава непълнолетния извършител на маловажен случай на административно нарушение от отговорност, като изпраща преписката на местната комисия за борба срещу противообществени прояви на малолетни и непълнолетни за налагане на мерки от възпитателен характер;

-фишът, съставян от контролния орган по чл.39, ал.2 ЗАНН, с който се санкционира извършител на маловажен случай на административно нарушение, установено на местоизвършването му;

-квитанцията, издавана от овластения орган по чл.39, ал.1 ЗАНН, с която се санкционира извършител на явно маловажен случай на административно нарушение, установено на местоизвършването му.

**Не подлежат на съдебен контрол**, отделно от обусловения окончателен санкционен акт, и:

-АУАН

-актът за спиране на административнонаказателното производство, по реда на чл.43, ал.6 ЗАНН, и този за възобновяването му;

-актът, с който наказващият орган се произнася по исканията и възраженията, направени по реда на чл.44, ал.1, чл.45, ал.1 или чл.52, ал.4 ЗАНН, и по необходимостта от извършване на допълнителни действия по разследването;

-актът, с който актосъставителят и наказващият орган се произнася по самоотводите и основателността на исканията за отводи;

-актът, с който органът по чл.50 ЗАНН се произнася по повдигнатия спор за компетентност;

-актът, с който наказващият орган прекратява производството по приетия за съвместно разглеждане граждански иск по реда на чл.56 ЗАНН.

Допуснатите нарушения при издаване на тази категория актове (извън хипотезата по чл.56 ЗАНН), обаче, биха могли да рефлектират върху законосъобразността или обосноваването на обжалваемия краен правоохранителен акт и да доведат до цялостната му отмяна.



В заключението са посочени основните приноси елементи на дисертационния труд, които би следвало да бъдат основанието и удовлетворението, че като докторант успешно съм изпълнила докторските си задължения.

В края на дисертацията е указана изискуемата библиография – литературни и нормативни източници. Голяма част от литературните източници са използвана литература, без непременно тя да бъде цитирана в изложението на труда под линия.

В нашата административноправна, и в конституционноправната литература има публикации, които в една или друга степен имат отношение към участието на прокурора в административния процес у нас, но специално изследване на тази тематика липсва, особено след приемането на АПК. С настоящото дисертационно изследване авторът цели да запълни тази празнота в сферата на прокурорското участие в един административен процес. Доколко съм се справила с поставената научна задача предоставям на преценката на специалистите и читателя.

## **ГЛАВА ПЪРВА. Прокурорът в процесуалното право**

В тази глава е направен е кратък сравнителноправен анализ на фигурата на прокурора според Конституцията на Република България и конституциите на други четири европейски страни - Република Италия, Република Франция, Република Гърция и Кралство Испания.

От направената описателна характеристика на основните закона на четири европейски държави може да се направи извода, че навсякъде в разгледаните примери прокуратурата, и в частност прокурора следи за спазване на законността, законните интереси на гражданите и организациите, както и защитата на обществения интерес, като действа по свой почини или чрез сезиране от заинтересовани лица. Тук следва да се има предвид неговите действия в административния процес, но така също и действията, и участието

му в наказателния и гражданския процес. Като в заключение на изложеното, най-точно участието на прокурора в административния процес е свързано с принципа на законността в административния процес.

В следващата подточка от главата е разгледано участието на прокурора по ГПК. Трябва да се отбележи, че действащият ГПК не съдържа структурно обособена в отделна глава уредба на участието на прокурора (глава V отм.). На този въпрос е посветена само разпоредбата на чл.26, ал.3. Тя ограничава участието на прокурора да предвидените в закона случаи (чл.27, ал.1), постановява, че той има правата на страна, без обаче да урежда различните форми на това участие. При това положение участието му чрез заключение ще е допустимо само доколкото е предвидено изрично в закон<sup>8</sup>.

Съдържание на писмените изявления – член 102, под заглавие „Писмени изявления“, съдържа правила за съдържанието на процесуалните действия на страните, очевидно извършени извън съдебно заседание, и приложенията към тях. В ал.2 са посочени приложенията към писмените изявления на страните: пълномощно, документ за внесени такси и разноски, когато се дължат, и преписи от изявлението и приложенията според броя на насрещните страни. Очевидно и за друга страна в гражданския процес, каквато е явява прокурорът, правилата за писмените изявления също важат.

Интересно би било да се даде съпоставка между:

- гражданския процес и материалното право
- гражданския процес и наказателния процес
- гражданския процес и административния процес
- гражданския процес и конституционния процес,

дадена от някои автори<sup>9</sup>, не тя няма да бъде обект на разглеждане в настоящото задание, а само на връзката между ГПП и Административния процес. В обемния труд<sup>10</sup> са предложени на разглеждане следните постановки

---

<sup>8</sup> Иванова, Р., Пунев, Б., Чернев, С., Коментар на новия Граждански процесуален кодекс, ИК”Труд и право”, София, 2008.– стр.72.

<sup>9</sup> Сталев, Ж., Мингова, А., Попова, В., Иванова, Р., Българско гражданско процесуално право –осмо издание, Сиела, София, 2004.

<sup>10</sup> Сталев, Ж., Мингова, А., Попова, В., Иванова, Р., Българско гражданско процесуално право –осмо издание, Сиела, София, 2004, в Глава II, стр.85-96.

на това съотношение между ГПП и Административния процес, Административният правораздавателен процес, Изпълнителният административен процес, Административното производство, Конституционното правосъдие:

I. Административният процес(АП) е уредено от закона производство за разрешаване на административноправни спорове от съд или за изпълнение на административни (финансови) притезания по принудителен ред от административни (финансови) органи. Административноправни са споровете относно уредени от административното право отношения. Такива са например споровете за отмяна на порочни административни актове, за задължаване администрацията да издаде дължим акт (обжалване на отказ да се издаде такъв акт). Административни (финансови) са притезанията за данъци, мита, акцизи, такси, глоби или за дължими от гражданите действия по силата на административни задължения, за които обаче АПК насочва към ДОПК(чл.269 от АПК).

Административния процес трябва да се отграничава от административното производство. Наричаме административно производството, по реда на което се издава индивидуален административен акт. Това производство е общо уредено от АПК. В АПК е предвидено и обжалването пред съд на индивидуални административни актове и откази на администрацията, и то по силата на обща компетентност на съдилищата за контрол върху законосъобразността на актовете и отказите. В този контрол се състои административното правосъдие. Сега то е конституционно гарантирано. Член 120 от Конституцията прокламира, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, които ги засягат, освен тези, които законът изрично изключва от обсега на иначе съдебен контрол за законосъобразност.

II.Административният правораздавателен процес стои по-близо до исковия граждански процес, отколкото наказателният процес. Тази близост произтича от факта, че както гражданското, така и административното право

регулират първични, правомерни отношения. Затова и двата процеса имат за задача да възстановяват законосъобразното развитие на правоотношенията, които защитават. Ето защо при липса на особени правила за правораздавателния административен процес в случаите, при които той е допустим, производството се развива съобразно правилата на ГПК(чл.144 от АПК), т.е. използва се исковият граждански процес. Важността на правилата на ГПК не е, разбира се, безусловна.

Същинското участие на прокурора в общия исков граждански процес се състои в следното:

1. Според чл.127, ал.4 на Конституцията и чл.118, т.4 ЗСВ прокуратурата следи за спазване на законността, като в предвидените от закона случаи участва в граждански и административни дела. Реформата на ГПК от 23.12.1997г. поради своето общо отрицателно отношение към служебното начало отмени общото правомощие на прокуратурата по граждански дела и го сведе до участие в тези дела само в предвидените от закона случаи чрез предвидените от негa способности. Такива отделни категории дела сочат не само други закони(СК, ТЗ и др.), но и самия ГПК.

2. Прокурорът участва по граждански дела като държавен орган в изпълнение на възложената му държавна функция за защита на законността. Ето защо той не става лично страна по делото, в което участва. Воденият с участието на прокурора процес не поражда за него никакви последици(чл.68 ГПК-отм.). Делото не се спира при смърт или недееспособност на прокурора. Той ще бъде заместен от друг прокурор, без това да представлява приемство в процеса.

Прокурорът не е законен представител на лицето, чиито права брани, макар че действа в негов интерес(чл.27, ал.1) и го обвързва със своето процесуално поведение (чл.223). Прокурорът не действа от името на това лице, не е длъжен да се съобразява с неговата воля. Силата на процеса, воден от прокурора, спрямо лицето, чиито права прокурора брани, произтича от правото на прокурора да води като орган на държавна власт процес относно чужди

субективни права. Процесуалните правомощия на прокурора са проява на държавна власт. Затова делата, в които участва, той се явява представител на държавата в качеството си на неин орган. Държавата участва чрез прокурора в делата, които той е завел или в които е встъпил, и спрямо нея настъпват правните последици от тия дела(вж. чл.68). ако чл.27, ал.1 ни казва, че прокурорът встъпва в чужди дела като страна, това означава, че той се ползва с правомощията си на страна (чл.29), но не и че става субект на процесуалното правоотношение.

3. Най-ярката и интензивна форма на участие на прокурора в гражданския процес е предявяването на иск от името на държавата било в защита на нейните права или на нейния интерес да се разкрие действителното правно положение, било за защита на чужди права(принадлежащи на юридически лица или на граждани). Правото на прокурора да предявява иск произтича от изрични разпоредби на закона:

- по всеки иск, който предявява, прокурорът прави държавата страна ищец по делото. Но в зависимост от правото на иск на държавата, което прокурорът упражнява, нейното процесуално положение не е еднакво.

А. по делата, които имат за предмет принадлежащи на държавата права.

Б. искът на прокурора за унищожаване на брака по СК, представлява случай, в който държавата е носител на самостоятелно право на иск в защита на обществения интерес.

В. съществено различно е процесуалното положение на държавата по тия дела, чийто предмет са чужди притезания или потестативни права, относно които с право на иск разполага техният носител. По тия дела държавата е носител на право на иск относно чуждо право, така че нейното положение наподобява това на процесуалния субституент и тук правото на иск произтича от обществения интерес за защита на законността. Държава е в случая страна в защита на закона.

- Според чл.29 прокурора упражнява предоставените му процесуални права съобразно с правилата за страните по делото. Но по предявения от

прокурора иск не се внасят такси и разноски. Те се възлагат на ответника, ако искът на прокурора бъде уважен. От това правило има изключение, които важат, когато предявеният от прокурора иск се отнася до чуждо право.

4. Освен чрез предявяване на иск прокурора може да вземе участие по искови дела и по други начини.

- Той може да встъпи с права на страна по вече заведено дело. В този случай особено отчетливо се откроява положението на държавата като страна в защита на закона. Защото прокурорът не действа като помагач на една от страните срещу другата страна. Прокурорът може да извършва всички процесуални действия, насочени към правилното решаване на делото. Но той не може да се разпорежда с иска и с предмета на делото. Неговото участие в делото обаче има като последица, че съдът не може да допусне спиране на делото по взаимно съгласие, потвърждаване на съдебна спогодба и прекратяване на делото поради отказ от иска, без да вземе становището на прокурора(чл.25, ал.2).

Понеже има положението на страна, държавата ще бъде обвързана от силата на присъдено нещо. От другите последици на решението тя не се засяга.

В друга подточка от главата е разгледано участието на прокурора по НПК, в двете му фази – досъдебна и съдебна. В хода на досъдебното производство обвинението трябва да бъде повдигнато с мотивирано постановление, а пред съда – с обвинителен акт. Обвинение, което не е облечено в тази форма(чл.246 от НПК) не може да породи никакви процесуални последици. НПК посочва подобни изисквания, на които трябва да отговаря съдържанието на постановлението или обвинителния акт, с който се повдига обвинението.

Когато в хода на процеса се разкрие липсата на някоя от посочените по-горе предпоставки за редовността на обвинението или отпадне някоя от тези предпоставки, възниква въпрос за прекратяване или за спиране на обвинението и процеса.

Не във всички стадии на процеса обаче обвинението, а с него и процесът могат да се прекратят на всички посочени основания. Така например

обвинението не може да се прекрати в съдебно заседание по недоказаност; в такива случаи съдът е длъжен да постанови оправдателна присъда.

На предварителното производство обвинението може да се прекрати само от прокурора с мотивирано постановление, а в съдебната фаза – от съда с надлежно мотивирано определение.

Същински действия на прокурора в досъдебното производство:

1. След като получи материалите по досъдебното производство, прокурорът е длъжен да го проучи подробно и задълбочено с оглед вземане на обосновано становище по следните въпроси:

а) съставлява ли деянието престъпление и правилна ли е квалификацията;  
б) има ли основание за прекратяване или спиране на наказателното производство;

в) изяснени ли са всички обстоятелства по делото обективно, всестранны и пълно;

г) подкрепя ли се обвинението от доказателствата по делото;

д) допуснати ли са на досъдебното производство съществени процесуални нарушения и по-специално привлечени ли са като обвиняеми всички лица, за които има данни, че са извършили престъпления, предявено ли е обвинението в неговата пълнота, предявено ли е предварителното разследване, осигурена ли е била реална възможност за обвиняемия да се защити, правилно ли е определена мярката за неотклонение, взети ли са мерки за обезпечение на гражданския иск и възможната конфискация и глоба, съставено ли е заключително постановление съобразно изискванията на НПК;

е) взети ли са мерки за отстраняване на причините и условията, способствали за извършване на престъплението;

ж) налага ли се изменение на мярката за неотклонение, ако е взета такава по-рано.

В зависимост от отговорите, които ще даде на тези въпроси по вътрешно убеждение, основано на данните по делото и закона, прокурорът:

а) съставя обвинителен акт;

- б) връща делото за доразглеждане;
- в) прекратява наказателното производство;
- г) спира наказателното производство.

2. Прокурорът съставя обвинителен акт, когато намери, че обвинението е доказано, няма основание за прекратяване или спиране на наказателното производство, предварителното разследване е извършено обективно, всестранично и пълно и не са допуснати съществени процесуални нарушения. Прокурорът може да изключи отделни точки на обвинението или да приложи закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление без съществени изменения в обстоятелствената част на обвинението<sup>11</sup>.

По въпроса за процесуалното положение на прокурора в съдебната фаза по дела от общ характер съществуват различни схващания. На първо място се изтъква, че прокурорът е страна в процеса само в производството пред първата инстанция и се установява в това качество само след като обвиняемият бъде предаден на съд. Независимо от това, дали поддържа или не протеста, прокурорът в производството пред втората инстанция не е представител на обвинението, не е обвинител и следователно не е страна в процеса, а блюстител на законността, представител на прокуратурата, осъществяващ надзор за законност. Според други автори в съдебната фаза на процеса прокурорът заема двуединно или двойствено положение. От една страна, той е държавен обвинител, който поддържа искането за осъждане на подсъдимия, а от друга – блюстител на законността, представител на държавата, призван да осъществи надзора на законността<sup>12</sup>. Според трета група автори прокурорът е страна в процеса както в производството пред първата, така и в производството пред втората инстанция<sup>13</sup>.

Характерно за положението на прокурора като страна е това, че поддържа обвинението пред съда, участва в разглеждането на делото в

---

<sup>11</sup> акад.Павлов,С., Наказателен процес на Република България. Особена част., Сиби, София, 1996.

<sup>12</sup> акад.Павлов,С., Наказателен процес на Република България. Обща част. Сиби, София, 1996.

<sup>13</sup> акад.Павлов,С.,Наказателен процес на Република България. Обща част. Сиби, София, 1996.



установените в закона форми, но не упражнява надзор над съда. Такъв надзор осъществяват надзорните инстанции.

Поддържа се най-сетне и схващането, че прокурорът в съдебната фаза на процеса не осъществява надзор над дейността на съда; сам той е поднадзорен на съда и се подчинява на неговото процесуално ръководство. Но когато прокурорът подава протест срещу присъдите и определенията на съда, той осъществява надзор за законност. Съдебният надзор на прокуратурата не бива да се отъждествява с участието на прокурора в производството пред съда при разглеждането на конкретни наказателни дела – това са две различни форми на прокурорската дейност в съда.

Преди всичко следва да се съгласим с изложените вече на друго място съображения, че прокурорът става страна в процеса след като обвиняемият бъде предаден на съд.

**Вярно е, че задачите на втората инстанция се различават от задачите на първата, но схващането, че прокурорът е страна и във втората инстанция е напълно оправдано.**

Следва да се изтъкне, че участието на прокуратурата в наказателния процес не е друго, освен път за осъществяване на нейната основна задача: опазване и защита на законността. В различните стадии на процеса в различно процесуално качество и с различни процесуални средства представителят на прокуратурата осъществява своята задача да пази и защитава законността. На досъдебното производство той изпълнява своята задача в качеството си на едноличен разпоредител на производството: ръководи и упражнява надзор над органите на досъдебното производство, решава въпроса за спиране, прекратяване, попълване на делото с нови материали или съставя обвинителен акт и го внася в съда заедно със следственото дело или дознанието<sup>14</sup>.

Положението, че през всички стадии на процеса прокурорът остава орган на защита на законността и че обвинението пред съда е само една от формите на

---

<sup>14</sup>Пак там.(вж. Повече информация).

прокурорската дейност за защита на законността, намира израз в редица разпоредби на нашия НПК.

## **ГЛАВА ВТОРА. Участие на прокурора в административния процес по АПК**

Изначалното задължение, а може би и призвание на прокурора да защитава законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата е определено още в Глава шеста от Конституцията на Република България<sup>15</sup>, а именно главата озаглавена „Съдебна власт“. Тук той е поставен на равна основа с останалите представители на съдебната власт, които са изчерпателно изброени в чл.117, ал.2 от Конституцията на РБ. Разпоредбите на чл.117, ал.1 и 2 са ключови относно участието на прокурора в цялото процесуално право на Република България. От тези текстове са изведени основните моменти, като ал.1 гарантира в огромна степен националната сигурност, обществения и правов ред в РБ, тъй като е разписано, че съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. За постигането на тези си цели и задачи на съдебната власт е осигурен един, така да го нарека „гарант“, а именно нейната независимост. В текста на чл.117, ал.2 от Конституцията тази независимост е неизменно скрепена със задължението на представителите на съдебната власт да се подчиняват единствено и само на закона при изпълнение на служебните им задължения. Много е точно определението, дадено за тези служебни задължения или правомощия, които често се използват и са общоприети в риториката на обществения живот, а това е „при осъществяване на своите функции“. В текста на разпоредбата ясно се открива баланса между права и задължения, какъвто е смисъла на цялата правна доктрина. Докато в първото предложение на разпоредбата е провъзгласена „независимостта“ на съдебната власт, а за нас е важно независимостта на прокурора, то във второто предложение от текста на чл.117, ал.2 от

---

<sup>15</sup> Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

Конституцията е вменена отговорността, че представителите на съдебната власт - съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Именно този текст, в частта с която се засяга прокурора, ще бъде основен и ще преминава като линия през настоящата разработка. Спазването и съобразяването със закона от страна на прокурора при осъществяване на функциите му ще бъде основополагащ камък в основите на участието на прокурора в производствата по НПК, ГПК, АПК и ЗАНН (което е разгледано подробно в Глава първа, Глава втора и Глава трета от настоящата дисертация)

Прокурорът има своите права и задължения по силата на Закона за съдебната власт. Задължение, вменено по силата на законови разпоредби за органите на съдебната власт е, че са длъжни да разглеждат и разрешават в съответствие със закона всяко подадено до тях искане. Освен, че трябва да се разрешава това искане, друго изискване е да бъдат спазени сроковете, определени в процесуалните закони, които се отнасят до осъществяване на правомощия на съдии, прокурори и следователи, са задължителни за тях, но не засягат правата на страните в процеса. Те осъществяват и надзорни функции относно това, че когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на Република България, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а прокурорите и следователите - главния прокурор.

Друга интересна функция на прокурора, определена му по силата на ЗСВ и осъществявана чрез ВСС, който организира, ръководи и контролира участието на съдии, прокурори и следователи в международното правно сътрудничество, включително участието им в националната съдебна мрежа. Това е изключително актуално на фона на трансграничното сътрудничество и в тясна връзка с географското месторазположение на страната ни. Отново тук се прави необходимото, в производството пред административните съдилища да участват прокурори, запознати със спецификите на административното съдопроизводство, като в чл.90, ал.2 от ЗСВ е разпоредено, **че в**

**производството пред административния съд участва прокурор от административния отдел на съответната окръжна прокуратура в случаите, предвидени със закон.** Това не е новост за съдебната практика по административни дела. Този текст пряко кореспондира с текста на чл.136, ал.2 от същия закон.

Идва ред и на глава Шеста от закона, която да определи структурата, вида, йерархическата подчиненост, формата на организация, ръководството на прокуратурата и начина ѝ на взаимодействие с останалите органи и организация и начините на заместване, както и функциите и правомощията на всеки един от прокурорите. Структурата на този вид специализиран орган е разписана в чл.136, ал.1 от ЗСВ. Последователно в следващите разпоредби на същия член се дават другите характеристики на прокуратурата в Република България.

По отношение на протеста глава шеста от АПК е структурирана така, че определя протеста като правен акт на субект, които може да оспори административния акт по отношение на неговата законосъобразност пред по-горестоящия административен орган; формата на протеста и срокът на подаването му; съдържанието му; неговите приложения; нередовността на протеста; оставяне без разглеждане на протеста; резултата от протеста и неговото съобщаване.

**1. Прокурорът като субект в административното производство по глава шеста от АПК и значението на неговия протест.** Протестът е правния акт, с който една от страните заявява участието си, т.е. започването на производството по оспорването на административния акт по административен ред, т.е. пред по-горестоящия административен орган. Встъпването на прокурора като субект в това производства се дължи на факта, че фигурата му в цялата правна теория се възприема за символ на законността и независимостта по отношение на конкретно възникналия правен случай. Що се отнася до този субект, неговата роля тук е по-различна от останалите субекти на оспорването. Тук влиза в действие общонадзорната функция на прокуратурата, в изпълнение на която прокурорът оспорва законосъобразността на административния акт на

принципна основа, а не на основата на личен и пряк интерес. Прокурорът, като блюстител на законността се интересува от обективното съответствие на административния акт със закона. И това е основният елемент. Другият е, въпросът чии права и законни интереси са засегнати. Изпълнявайки тази своя конституционна функция- надзор на законността, и при наличието на специално основание в тази връзка – чл.83, ал.1 и 3 от АПК, (при наличие на несъответствие на административния акт с изискванията за законност), прокурорът оспорва неговата законосъобразност. Той е външен орган за администрацията и не може да прави преценка за правилността и целесъобразността на административния акт, а само от гледна точка на неговата законосъобразност.

Основанията за протестиране на административния акт по административен ред, не могат да бъдат други от основанията на оспорване на административните актове пред съда. Проблемът има принципно значение, защото въпросът за законосъобразността на административния акт е обективна даденост и не може да се основава на преценката на един или друг орган, на едно или друго място, по едно или друго време. Административноправната теория очертава пет изисквания за законосъобразност на административния акт: Основанията за оспорване на административните актове са: 1. да е издаден от компетентен орган; 2. да е спазена установената от закона форма; 3. да са спазени процесуалните разпоредби за издаването му; 4. да има съответствие с материалноправни разпоредби; 5. да е спазена целта на закона. Неспазването на тези условия води до незаконосъобразност на административния акт и възникването на основания за протестирането му.

**2. Формата на протеста и срокът на подаването му.** За да породи желания и търсен резултат и да бъде годно правно-техническо средство, протестът трябва да отговаря на определена законова форма, предвидена в АПК. Тя е абсолютно задължителна и строго разписана в чл.84, ал.1 от АПК. Оформени съгласно изискванията тези процесуални актове ще породят специфичните правни последици по започване на спорното административно

производство. В правната теория, проф.Костов разделя условно тези изисквания на две групи – вътрешни и външни<sup>16</sup>. Към първите се отнасят изискванията за писмено оформяне на протеста, самите му реквизити, а и приложенията към него. Към втората група отнасяме установеният срок за подаването им.

**3. Съдържание на протеста.** Изискваните към съдържанието на протеста са строго определени. Както бе посочено по-горе се делят на групи. Вътрешните изисквания са уредени подробно в разпоредбите на чл.85 и чл.86 от АПК. Оформянето е задължително на български език и съдържанието на всеки протест, съгласно чл.85, ал.1 би трябвало да обхваща следните реквизити: 1. името и длъжността на прокурора, номера на телефона, факса или телекса, ако има такъв; 2. акта, който се оспорва, и органа, който го е издал; 3. органа, до който се подава; 4. възраженията и тяхното основание; 5. искането; 6. подпис на подателя.

**4. Приложения към протеста.** Макар и да не отнасят пряко към самата форма на протеста, като вътрешни задължителни изисквания могат да се считат и „приложенията” към него. Именно те заедно с протеста образуват едно цяло и съдържат допълнителни данни за легитимацията на протестиращия в процеса и за основателността на неговото искане. В тази връзка АПК изисква към протеста да се приложат: преписи от него и писмените доказателства за останалите страни.

**5. Нередовност на протеста.** Към външните изисквания за годността на протеста да задвижи административния процес, се отнася установеният срок за неговото подаване. От задължителния характер на изискванията за оформянето на протестите следва изводът, че неспазването им ги прави „нередовни” от гледна точка на процеса. Нередовността обаче се явява различна в зависимост от това доколко съществени са недостатъците на протеста. Ако са по-несъществени допуснатите недостатъци, се дава възможност същите да бъдат

---

<sup>16</sup> Хрусанов, Д., Костов, Д., Къндева, Е., Лазаров, К., Нови моменти в Административния процес според АПК, Сиела, С.2007.

коригирани или отстранени, като оставянето им „без движение” има само временен характер.

**6. Оставяне „без разглеждане” на протеста.** При недостатъци от по-съществен характер, възможност за корекции не съществува. В резултат на което производството се прекратява и съответно протестите се оставят „без разглеждане” – без съмнение последица с траен характер. Тези случаи са обективно по-малко и законодателя ги изброява изрично в разпоредбата на чл.88 от АПК. За сериозно несъответствие със законните изисквания, водещо до оставяне на протестите без разглеждане се считат случаите, когато те са: 1. са неподведомствени на по-горестоящия административен орган; 2. са подадени след установения срок; 3. прокурорът няма интерес от обжалването; 4. прокурорът писмено оттегли протеста си. В първите отново оставянето „без разглеждане” има само временен характер, тъй като протестът се препраща на компетентния орган, а в останалите случаи производството се прекратява от по-горестоящия административен орган. Важно изключение е, че прокурорът не може да иска възстановяване на срока по чл.89, ал.1 от АПК, тъй като за него не следва да се отнасят „особени непредвидени обстоятелства”. Той не участва в това производство като физическо лице и не действа от собствено име, а е част от една държавна институция – прокуратурата. Разтегливо и двусмислено се прилага разпоредбата в третия случай, защото не може да се определи еднозначно преценката за интереса на прокурора от обжалването. Както се написа по-горе вероятно трябва да е налице тълкувателно решение по този въпрос или да бъде оставено на субективната преценка на административния орган, което според мен е недопустимо. Четвъртото основание следва да бъде изведено самостоятелно, защото то не е свързано с недостатъци на протеста. То е израз на волята на прокурора да оттегли писмено протеста, а оттам да прекрати процесуалното отношение. Това е основание контролния административен орган да не се произнася, тъй като ще липсва контролен повод за това. Резултатът обаче ще бъде оставяне „без разглеждане” на протеста.

При даването на възможност за отстраняване на нередовности по протеста, за целта се изпраща съобщение до подателя, че ако не отстрани същите в седемдневен срок, производството ще бъде прекратено. Това, разбира се е благоприятно разрешение и изгодна позиция за подателя да образува и продължи контролното административно производство. В обратния случай, ако подателят, в случая прокурорът, не отстрани нередовностите, разпоредбата на АПК е категорична – „протестът заедно с приложенията се връщат”. Всякакви по-нататъшни действия за коригиране са недопустими.

**7. Резултати от протеста и неговото съобщаване.** На първо място се спира изпълнението на издадения административен акт. В срока на оспорване той се явява нестабилен за изпълнение. Пречката произтича от подаването на протест срещу акта. С подаването на протеста автоматично се постига, т.нар. „суспензивен” ефект, при който актът не може да се изпълнява. Налице е забрана за изпълнение на акта. Изключение от този случай имаме в две хипотези, когато 1. всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта и 2. със закон или със разпореждане по чл.60 е допуснато предварително изпълнение на акта. Право на отзив. Това е правото на автора на административния акт, който е протестиран да преразгледа акта, което е израз на самоконтрол от негова страна. Възможността за корекция на административния акт се изразява в няколко варианта: той може да бъде оттеглен, отменен или изменен или да бъде издаден съответния акт, ако е било отказано издаването му (чл.91, ал.1 от АПК). Реализирането на това право на административния орган е възможно, тъй като подаването на протеста до горестоящия орган става чрез органа, издал акта, в което е същността на оспорването по административен ред. Постановяване на решение е най-съществената част от това производство, тъй като от този резултат зависи в пълна степен развитието на административното производство занапред и реализирането на следващата подфаза на контролното производство, а именно съдебното оспорване. При решаването на по-сложни случаи е въведена усъвършенствана процесуална уредба на административен контрол, каквато е



назначаването на специална комисия, която да подпомогне контролния административен орган. Това е само възможност и се използва в „сложни от фактическа или правна страна случаи”. С други думи, създаването на комисията има за цел да се постигне компетентност и безпристрастност при решаването на спорното производство. Тази процесуална възможност е новост в законодателството ни и може да се отчете като огромно предимство в случаите когато достигне целите, като оценката за приложението ѝ са случаите, при които въпреки нейната работа, производството продължи и пред съда. Вариантите за произнасяне на контролния административен орган са няколко. Произнасянето винаги става с решение, което трябва да бъде мотивирано. Що се отнася до характера на това решение обаче, то е от контролно-отменително естество, т.е. не е по същество. Това е принципът. Според чл.37, ал.1 от АПК произнасянето става с мотивирано решение, с което контролният орган „обявява оспорения акт за нищожен, отменя го изцяло или отчасти като незаконосъобразен или нецелесъобразен или отхвърля протеста”. Материалноправните въпроси, предмет на административния акт не се засягат по същество, не се изменят. Видно от посочената разпоредба, произнасянето може да бъде изразено в три варианта: 1) административният акт да бъде обявен за нищожен; 2) да бъде отменен изцяло или отчасти и 3) протестът да бъде отхвърлен като неоснователен, което на практика означава потвърждаване на акта. Обявяването на нищожността в административното производство е новост в нормативната ни уредба. Според редица автори, възможността, която новият АПК предоставя на висшестоящия административен орган в това отношение е оправдана. Налагат извода и, че решение по същество може да има само когато оспорването е за законосъобразност. Съобщаване на решението. Производството по оспорването на административните актове по административен ред не приключва с произнасянето на контролната инстанция. Необходимо е извършването и на други процесуални действия, а именно да се уведомят заинтересованите лица. От това ще зависи по-нататъшният ход на процеса. Възможно е приключването му, възможно е и продължение в

съдебната фаза на контрола. С извършване на това процесуално действие от страна на контролния административен орган, производството по оспорването на административните актове по административен ред приключва.

Според някои автори<sup>17</sup>, участието на прокурора по АПК се състои в три насоки: чрез подаване на протести – чл.16, ал.1, т.1; когато АПК предвижда неговото участие – чл.16, ал.1, т.2 и когато прецени, че участието му се налага от важен държавен или обществен интерес – чл.16, ал.1, т.3. Според мен тези хипотези могат да бъдат разширени до осем в рамките на редакцията на чл.16, ал.1 от АПК. Само по т.1 са възможни две хипотези: 1) действия по отмяна на незаконосъобразни административни актове и 2) действия по отмяна на незаконосъобразни съдебни актове. В т.2 отново са възможни две хипотези: 1) участие в административни дела, когато това е предвидено в самия АПК и 2) участие в административни дела, когато това е предвидено в друг закон, различен от АПК (тук може да се прави препратка към законите от „специалната част” на Административното право, вкл. по ЗОДОВ). В т.3, обаче хипотезите са четири: 1) действия по инициатива за отпочване на производства по реда на АПК; 2) действия по встъпване във вече образувани производства по реда на АПК; 3) участие по преценка за наличие на важен държавен интерес и 4) участие по преценка за наличие на важен обществен интерес. Възможно е по представената класификация да бъде изразена критика, която ще приема при достатъчно аргументи.

И отново според тях<sup>18</sup>, в последната хипотеза, при която се предвижда участие на прокурора в административното производство по АПК, са възможни две хипотези на това участие: при едната той започва инициативата за започване на производството и тук възниква дискусияният въпрос за акта, с който той следва да встъпи в производството. Налага се изводът, че това отново следва да бъде протест. Втората хипотеза е на започнало вече производство и встъпването на прокурора във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

---

<sup>17</sup>Колектив в състав: Хрусанов, Костов, Къндева и Лазаров.

<sup>18</sup> Колектив в състав: Хрусанов, Костов, Къндева и Лазаров.

В заключение на изложеното по-горе участието на прокурора може да бъде систематизирано във следните случаи, които ще бъдат представени кратко, но се надявам да бъдат изчерпателни и да бъдат приети от водещите теоретици в тази област. Могат да се приемат като иновативни, а надявам се и за полезни и насочващи в работата на действащите прокурори. За останалата част от читателите – възможност за друг поглед върху разглежданата материя.

Според автора, формите на участие на прокурора в административния процес(по смисъла на чл.16 от АПК) могат да бъдат оспорване на административни актове по инициатива на прокурора или участие в започнат административен или съдебен процес, във следните възможни проявни форми:

1. действия по отмяна на незаконосъобразни административни актове;
2. действия по отмяна на незаконосъобразни съдебни актове;
3. участие, в качеството на страна в административни дела, когато това е предвидено в АПК;
4. участие, в качеството на страна в административни дела, когато това е предвидено в други закони, различни от АПК(най-често в нормативната уредба, регламентираща правоотношения от специалната част на административното право) ;
5. действия по отпочване на производства по реда на АПК;
6. действия по встъпване във вече образувани производства по реда на АПК;
7. участие по преценка, при наличие на важен държавен интерес;
8. участие по преценка, при наличие на важен обществен интерес.

### **ГЛАВА ТРЕТА. Участие на прокурора в административнонаказателния процес по ЗАНН**

На първо място, административнонаказателното производство може да се образува и да приключи с издаване на наказателно постановление въз основа на постановление на прокурора за прекратяване на наказателното производство.

Предпоставките за приложението на този институт са следните:

Необходимо е производството да бъде образувано или водено срещу определено лице. Прекратяването на наказателното производство срещу неизвестен извършител не предполага законосъобразно образуване на производството по реда на чл.36, ал.2 от ЗАНН, тъй като в постановлението за прекратяването му няма да се сочи лицето, срещу което впоследствие да бъде издадено наказателно постановление. Затова при получаване на такъв процесуален документ, наказващия орган следва да укаже да бъде съставен акт срещу нарушителя.

Постановлението на прокурора, с което се отказва образуване на наказателно производство, също не е основание за издаване на наказателно постановление<sup>19</sup> и след получаването му, ако прецени, че са налице данни за осъществен състав на административно нарушение, наказващия орган следва да укаже да бъде съставен акт<sup>20</sup>.

Това становище поражда спорове, тъй като използваните термини пораждат основателни съмнения за правилността на тезата и са двусмислено тълкуване на текста. Правилно би било да се каже, прокурорът прекратява наказателното производство и насочва към образуване на административнонаказателно такова при условията и по реда на чл.78а от НК и чл.39 от ЗАНН и тогава производството продължава с налагане на глоба без издаване на наказателно постановление. В другия случай при прекратяването на наказателното производство с акт на съда или прокурора, се пристъпва към издаване на наказателно постановление с налагане на глоба, без издаване на предходен АУАН.

Необходимо е постановлението за прекратяване на наказателното производство от прокурора да е съобразено с изискванията по чл.199, ал.2 НПК<sup>21</sup>. Постановление, издадено при липса на мотиви, в които да се посочва лицето, срещу което производството е водено и се прекратява, описание на

---

<sup>19</sup> Вж.Р по КНАХД №3245/2004г. по описа на СГС.

<sup>20</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009. стр.78

<sup>21</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009.

обективните и субективни признаци на вмененото му деяние и точната му правна квалификация, както и основанието за прекратяване на производството, не може да послужи за надлежно образуване на административнонаказателно производство, тъй като не се сочи връзка между прекратителното основание и това за издаване на наказателно постановление. При такава хипотеза наказващият орган следва да укаже да бъде съставен акт.

С постановлението, явяващо се сезиращ наказващия орган документ, наказателното производство следва да бъде прекратено на някое от прекратителни основания, предвидени в НПК. Други основания за прекратяване на наказателното производство са:

-смъртта на дееца;

-изпадането му в продължително разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта, след извършване на деянието;

-наличие на обстоятелства, изключващи обществената опасност, противоправността (с изключение на наказателната противоправност) или виновността;

-последвала амнистия;

-наличие на друг влязъл в сила правораздавателен акт срещу същото лице за същото деяние;

-наличие на предпоставки за преследване на деянието по реда на частното обвинение и

-недоказаност на обвинението,

не са основания за издаване на наказателно постановление.

В тези случаи, ако са налице основания за ангажиране на административнонаказателна отговорност на определено лице, наказващия орган следва да укаже на съответното длъжностно лице да състави акт по реда на чл.36, ал.1 ЗАНН, а ако не – да издаде резолюция по реда на чл.54 ЗАНН.

Тук е важно изискването, наказващият орган да бъде сезиран. Не е необходимо в постановлението прокурора да дава указания, а ако са даде такива, те не обвързват наказващия орган.

В случай че наказващият орган е сезиран с прокурорско постановление, той следва да изгради свободното си убеждение по фактите и приложимия закон само въз основа на доказателствата по делото, събрани от него и/или от органите на досъдебното производство и на закона, а не на констатациите, съдържащите се в постановлението. И това е така, тъй като постановлението на прокурора, за разлика от определенията, решенията и присъдите на съда, не се ползва със сила на присъдено нещо<sup>22</sup>.

За защитата на обществения интерес, е оправдано наказващия орган, който е сезиран с постановление, да се произнесе въз основа на материали, събрани в хода на досъдебното производство и да уведоми сезирания го прокурор за произнасянето си.

На второ място, разпоредбата на чл.36, ал.2 ЗАНН предвижда възможност за образуване на административнонаказателно производство без съставяне на АУАН и в случаите, че наказателното производство бъде прекратено от съда и материалите по делото – изпратени на наказващия орган. Няма значение на кой етап от разглеждането му се постановява прекратяването на производството, нито с какъв акт е постановено това. Тук констатациите, съдържащи се в мотивната част на съдебния акт, са задължителни за административнонаказващия орган по въпросите има ли извършено деяние, каква е правната му квалификация, извършено ли е от подсъдимия и извършено ли е виновно.

На трето място, наказателното постановление може да бъде законосъобразно издадено и въз основа на констатациите, съдържащи се в мотивната част на влязла в сила присъда или решение на наказателния съд по наказателни дела. Не така стои въпроса за решенията на гражданския съд.

На четвърто място, възможно е да бъде издадено наказателно постановление без съставен АУАН и въз основа на констатациите, съдържащи се в решение по дело от административнонаказателен характер.

Предпоставките за това могат да са следните:

---

<sup>22</sup> Панов, Л., Илкова, Р. Процесът по ЗАНН. Сиела, София, 2009г.

-производството да е образувано по жалба или протест срещу издадено наказателно постановление;

-наказателното постановление да е отменено поради допуснати съществени нарушения на процесуалния закон(но не и при съставяне на акта) или поради неправилна правна квалификация на деянието;

-в мотивната част на постановления съдебен акт да се съдържат констатации относно това извършено ли е деяние и по кой законов текст, извършено ли и от наказаното лице и извършено ли е виновно;

-да не са изтекли давностните срокове по чл.34, ал.1 или 2 ЗАНН.

Във всеки от разгледаните случаи наказателно постановление може да бъде законосъобразно, ако е издадено в срока по чл.34, ал.3 ЗАНН, считано от датата на уведомяване на наказващия орган за прокурорското постановление или влезлия в сила съдебен акт.

Частен случай на издаване на наказателно постановление без съставяне на акт за установяване на административно нарушение е хипотезата по чл.306 АПК.

Посочената законова разпоредба предвижда възможност председателят на съответния съд или овластен от него длъжностно лице със съответно разпореждане да налага административни наказания при неизпълнение на актове на съда, без да е необходимо преди това да бъде съставен акт. Тази разпоредба предвижда редица отклонения от общия ред за издаване на наказателни постановления, установена най-вече, за да се гарантира изпълнението на влезлите в сила съдебни актове, а не съблюдаването на отделните административни режими<sup>23</sup>.

В теорията отдавна е установено, че от гледна точка на администрацията наказателното постановление е подвид на родовото понятие индивидуален административен акт, тъй като отговаря на всички законови изисквания, предвидени в разпоредбата на чл.21 АПК<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009.

<sup>24</sup> Пак там.

От гледна точка на адресатите, обаче същият е правоохранителен акт със санкционно значение, поради което е предвиден специален ред за контрол върху законосъобразността и правилността му – по чл.59 и сл. ЗАНН, и то само от съда<sup>25</sup>.

От изложеното по-горе няма как да не е съгласим с авторите<sup>26</sup>, тъй като са направили задълбочен анализ на правната теорията по този въпрос, както и на постановяваната съдебна практика до момента.

Още едно становище сме склонни да приемем за производството по издаване на наказателно постановление, което звучи доста достоверно и изчерпателно и това е: „безусловно това е единна, правнорегламентирана, целенасочена дейност на компетентния административен орган, неделима съвкупност от мисловна активност по формиране на фактическите и правни изводи, необходими за произнасяне по преписката, евентуално активни усилия за попълването ѝ с доказателствен материал, и външно проявление на тези изводи в съответен правоохранителен акт”<sup>27</sup>.

Обективирането на фактическите и правни изводи на решаващия орган в НП е предпоставя от категоричен положителен отговор на въпросите:

- компетентен ли е да е произнесе по преписката;
- законосъобразен и обоснован ли е съставения АУАН;
- установени ли са признаците на материално административнонаказателно правоотношение между органа с властнически правомощия и лицето, посочено като нарушител;
- налице ли са предпоставките за реализация на административнонаказателна отговорност на нарушителя и в какъв обем<sup>28</sup>.

Именно съдържанието на окончателния правоохранителен акт е единственото указание за страните в производството и контролиращата съдебна инстанция за това, каква е действителната воля на решаващия орган, как са

---

<sup>25</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009.

<sup>26</sup> Пак там.

<sup>27</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009. стр.145.

<sup>28</sup> Пак там.



формирани изводите му по фактите и приложимия закон и дали съответстват на установената фактическа обстановка и закона<sup>29</sup>.

Относно съдържанието следва да се приеме, че се състои от три основни части – уводна част, мотиви и диспозитив. Императивните изисквания към съдържанието на наказателното постановление се съдържат в текста на чл.57 ЗАНН. Няма да се спираме по-нататък към дължимите реквизити на наказателното постановление, тъй като същите са били на множество коментари в теорията и за тях е налице константна съдебна практика.

Ще бъде обърнато внимание на един друг въпрос, относно връчване на издадено вече наказателно постановление. Този въпрос може да се приеме незначителен в настоящата разработка, но има своето голямо практическо значение за законосъобразното провеждане и завършване(в случай че наказателното постановление не бъде обжалвано). Въпросът се отнася до уведомяването за издадено наказателно постановление на гражданин или организация от страна-членка на ЕС. За да бъде изразено становище по въпроса ще предложа на вашето внимание следните разпоредби на действащото ни законодателство. Това са текстове от ЗАНН, Закона за чужденците в Република България (Обн. ДВ. бр.153 от 23 Декември 1998г.), Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства (Обн. ДВ. бр.80 от 3 Октомври 2006г., в сила от 01.01.2007 г.), както и НПК.

За юридическите лица въпроса следва да бъде уреден чрез данните за седалища им, достъпни от съответните публични регистри на страните-членки и правната уредба за тяхната регистрация и надзор върху дейността им.

Настоящото становище е във връзка с търсенето и носенето на административнонаказателна отговорност, предвидена по смисъла на чл.4 от ЗАНН, където е предвидено, че по този закон и другите закони и укази, в които са предвидени административни наказания, се прилагат за всички административни нарушения, извършени на територията на Република

---

<sup>29</sup> Пак там.

България, на български кораб или самолет и по отношение на български граждани, извършили административни нарушения в чужбина, наказуеми по българските закони, ако засягат интересите на нашата държава. Това се отнася и до физически лица, граждани на ЕС, които не са чужденци по смисъла на чл.1, ал.3 от ЗЧРБ, като за тях е предвидено, че условията и редът, при които гражданите на други държави - членки на Европейския съюз, и членовете на техните семейства, както и гражданите на държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, и на Конфедерация Швейцария и членовете на техните семейства влизат, пребивават и напускат Република България, се определят със Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства. Разпоредбите на този закон, считам, че в голяма степен са ясни и в чл.3, законодателят е определил, че при пребиваването си в Република България имат всички права и задължения според българските закони и международните договори, по които Република България е страна, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство.

Изводът, който се налага, че по отношение на тези лица следва да има надлежно уведомяване за наложено административно наказание за деяние, извършено на територията на РБ и предвидено за съответното административно нарушение. Не се приема и становището, че уведомяването по този ред ще затрудни значително работата на административнонаказващия орган, както и последиците за влизане в сила и изпълнение на наказателните постановления. В подкрепа на тази тези са и разпоредбите на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), според която всеки има право на справедлив съдебен процес за защита на права, свободи и интереси. Влизането в сила на наказателно постановление без уведомяване в значителна степен би накърнило тези права. От практическа гледна точка, е възможно проблема да бъде решен като в момента на съставянето на АУАН, когато започва административнонаказателното производство, бъде изискана декларация за наличие на адрес на територията на Република България, необходим за

законосъобразното провеждане на административнонаказателното производство, водено в Република България. По този начин проблема ще бъде решен с минимални ресурси, бързина и процесуална икономия.

#### УЧАСТИЕ НА ПРОКУРОРА ВЪВ ФАЗИТЕ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО ЗАНН.

В този раздел е разглеждат три подфази на фазата на съдебното оспорване на наказателното постановление, които са свързани с участието на прокурора в този вид оспорване по ЗАНН( уговорката, че НП подлежат на оспорване само по съдебен ред, а ЗАНН предвижда две производства – административно и съдебно).

Трите подфази на това участие са в:

-оспорване на НП и на резолюцията по чл.54 от ЗАНН;

-възобновяване на влязло в сила НП;

-изпълнение на влязло в сила НП.

Оспорване пред въззивна инстанция.

В процесуалния административен закон е предвидена принципната възможност всяко наказателно постановление да подлежи на съдебен контрол(без изключение, след отмяната на чл.59, ал.3 ЗАНН, ДВ, бр.77/2012г., във връзка с принципите залегнали в ЕКПЧ). С последните промени в ЗАНН е гарантира законосъобразността на всяка санкция и укрепва доверието, и авторитета в администрацията.

**Сред обжалваемите актове на администрацията единствено наказателното постановление подлежи на съдебно оспорване по реда на ЗАНН.**

По-рано бе споделено, че ЗАНН е част от действащото ни право дълги години, но това не е напълно подкрепящо доказателство на тезата за неговата безупречност при приложението му. Автори<sup>30</sup> приемат, че уредбата на ЗАНН е твърде лаконичната и донякъде остаряла уредба на реда и условията за оспорване на наказателното постановление и на правомощията на съдилищата в

---

<sup>30</sup> Панов, Л., Илкова, Р., Процесът по ЗАНН, Сиела, София, 2009.

производството, съществуващото ограничително препращане към разпоредбите на НПК, въззивното производство и това към АПК, относно касационното производство по тези дела и твърде разнородната, често пъти противоречива практика на съдилищата, създадена до момента, и до днес поставят сериозни спорни въпроси пред правоприложителите.

В началото следва да се посочи, че постановлението подлежи на редовен двуинстанционен съдебен контрол – пред районния съд по местоизвършване на нарушението, действащ като въззивна инстанция, и пред административния съд, действащ като касационна инстанция, по инициатива на някои от категории правни субекти, които имат правен интерес:

Законодателят, в разпоредбата на чл.59, ал.2 ЗАНН, е признал правен интерес от оспорване на издаденото наказателно постановление на три категории лица:

-наказаното лице(неправилно посочено в закона като „нарушителят”, тъй като, от една страна, тази правна фигура съществува само от момента на съставянето на акта до момента на издаване на правоохранителния акт от наказващия орган, а от друга – до датата на влизане в сила на наказателното постановление по отношение на лицето, посочено като нарушител, действа презумпцията за невинност – арг. от чл.84 ЗАНН вр.с чл.16 НПК);

-лицето, на което е присъдено обезщетение за вреди(неправилно посочено в закона като „поискалия обезщетение”, тъй като в случай че гражданската му претенция не е била приета за съвместно разглеждане с „административното обвинение” или производството е прекратено, в тази му част, по реда на чл.56 ЗАНН, същата няма да се обхваща от волята на наказващия орган, обективизирана в наказателното постановление, респ. Няма да подлежи на съдебен контрол, и пострадалият няма да е процесуално легитимиран да оспорва постановлението);

-прокурорът.

Други лица, като действителният извършител на нарушението, лицето, съпричастно към извършване на нарушението, което не е било санкционирано

въобще или с оспореното постановление, лицето, което действително е претърпяло вреди от нарушението, актосъставителят, органът, сезирал наказващия орган по реда на чл.36, ал.2 от ЗАНН, компетентния наказващ орган, органът по чл.50 ЗАНН и други, не са процесуално легитимирани да оспорват издаденото наказателно постановление, дори то да страда от съществени пороци. Няма пречка обаче, ако констатират такива, тези лица да сезират съответния прокурор, който да упражни правомощията си по чл.59, ал.2 ЗАНН.

От особена важност е въпросът кои категории правни субекти са процесуално легитимирани да инициират касационен контрол върху актовете на районните съдилища, постановявани по ЗАНН. Според авторите това са лицата, които отговарят на следните, кумулативно предвидени, изисквания:

-да са били страни в производството пред районния съд;

-правният спор, по който лицето е било страна, да е бил решен по същество;

-лицето, което се е явило страна по спора, да има правен интерес от оспорването.

По-особено е положението на прокурора. По аргумент от разпоредбата на чл.210, ал.3 АПК следва да се приеме, че и да не е инициирал производството по съдебен контрол върху санкционния акт на администрацията, и да не е взел участие в разглеждането на делото пред районния съд, окръжният прокурор всякога разполага с правомощието да инициира касационен контрол върху актовете на съда по силата на признатото му от Конституцията и законите на страната право и задължение да следи за спазване на законността.

Относно срокът за обжалване – страните могат в 14-дневен срок от датата на съобщението, че решението е изготвено да обжалват(арг.чл.211, ал.1 АПК)а неучастващият в разглеждането на делото прокурор – в едномесечен срок от постановяване на решението, но само до датата на влизането му в сила за страните.

Изискванията към жалбата и протеста са идентични.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящия дисертационен труд е направен опит да се изследва основната нормативна уредба, регламентираща участието на прокурора в административния процес в Република България, като на анализ са подложени основните нормативни актове – Конституцията на Република България, АПК, ЗСВ, НПК, както и надзора и контрола върху актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт, упражняващи функции по изпълнение на държавната и местна политика, както и контролни правомощия при извършването на административни нарушения. На базата на анализа на действащото законодателство са изведени някои от основните и най-често срещани проблеми в нормативно-процесуалната регламентация, уреждаща производствата, свързани издаването, оспорването, изпълнението, възобновяването на административни актове, както и извършването или въздържането от извършване на определени действия или бездействия на административните органи. Направен е опит да се предложат различни мерки за усъвършенстване на законодателството с цел преодоляване на констатирани непълноти.

В Глава първа е са изведени основни характеристики на фигурата на прокурора съгласно основните закони на няколко европейски страни – Италия, Франция, Гърция и Испания. От направения сравнителноправен анализ са изведени модели за мястото на прокуратурата в структурата на органите на съответните държави, както и мястото и очакванията, които се възлагат на прокурора за защита на конституционните основи на държавата, правовия ред, обществените отношения и правата на граждани.

Специално внимание е обърнато на прокуратурата като отделен вид орган от системата на съдебната власт, и независима по отношение на изпълнителната и законодателна власт.

В Глава втора на дисертацията на анализ е подложена действащата към момента административнопроцесуална уредба, като без претенции за

изчерпателност, тъй като не са разгледани случаите при общия надзор на прокуратурата относно държавните органи, които упражнявам специализиран контрол.

В процеса на анализ на действащото законодателство бяха открити някои от най-важните и най-често срещани проблеми в правната регламентация на разглежданите въпроси. Като резултат от анализа беше установено, че голяма част от констатираните проблеми са свързани с липсата на правна регламентация на модел за дължимото поведение на прокурора в административния процес, което води до голямо разнообразие от модели на поведение в участието на прокурора в административния процес, което не следва да се оправдава с факта и предвидената правна възможност прокурора да встъпва и започва производство при вътрешно убеждение.

Установени са също така, че определени институти от АПК не се прилагат, тъй като в правната уредба при възникването на правоприлагащите факти и тяхното реализиране съществуват проблеми и непълноти.

В Глава трета са изведени основните принципи при воденето на административнонаказателното производство, което се характеризира няколко на брой фази(етапи), за да се достигне до участието на прокурора в този административнонаказателен процес. Основните елементи на това производство бяха разделени на две групи, в зависимост от момента на осъществяването на надзор при упражнена административнонаказателна отговорност и те са, както следва:

-участие пред въззивна инстанция.

-участие пред касационна инстанция.

Без да претендира за изчерпателност от гледна точка на изследваната нормативна уредба, настоящата дисертация представлява опит да е систематизират законовите разпоредби, както и въведените практики във връзка с участието на прокурора в административния процес, доколкото е възможно в най-пълна, но съответно оправдана цел.

В последните години от практическото прилагане на АПК, проблемите се свързват главно с това, че продължава осъществяването на административната реформа като естествено продължение на процесите по демократизиране на обществото и провеждането на европейски политики и практики в работата на институциите у нас. До голяма степен считам, че АПК може да отговори на много от тези предизвикателства, без да претърпи значими промени при прилагането му на практика.

Разпоредбите на АПК, както и съдебната практика в тази област са и в пряк синхрон с разпоредбите Европейската конвенция за правата на човека. За постигане на тази цел бяха извършени редица проучвания на действащото общностно законодателство на ЕС, на практиката и опита на различни европейски страни, на съдебната практика на Европейския съд за правата на човека и пр. Въпреки това, до този момент не е публикувания труд, който да разглежда в съвкупност участието на прокурора в административния процес, както само по АПК, така и в останалите процесуални закони на Република България. Именно това е един от основните приноси на настоящия дисертационен труд.

Освен това следва да се отбележи и обстоятелството, че в настоящата дисертация ясно и точно се определя кога даден важен държавен или обществен интерес следва да бъде основание за участие на прокурора в административния процес. Тази констатация е от изключителна важност за определяне на диспозитивното начало за участието на прокурора в административния процес, както и за бъдещи промени на действащата нормативна уредба в посока на подобряване и на разширяване на това участие съгласно на изискванията и очакванията на обществото.

В заключение, може да се обобщи, че настоящата дисертация отразява състоянието на действащото законодателство в областта на защитата на принципа на законност във всеки един административен и съдебен процес в Република България. Нормативните разпоредби са подложени на задълбочен анализ с цел открояване на основните непълноти за прокурорското участие в



процеса по АПК, след което е направен опит да се предложат най-удачните решения и хипотези за постигане на яснота и предвидимост при участието на прокурора за защита на конституционните устои на обществото.

Дисертационният труд като научна форма е ориентиран към специалисти по административно право и административен процес от практиката – съдии, адвокати, прокурори, юрисконсулти, както и към всички студенти и преподаватели по право. Той ще изпълни предназначението си, ако повлияе върху съзнаването и възприемането му като източник с голяма практическа насоченост и помощник в работата на всички действащи юристи.

### ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Георгиева, Мая. *Участие на прокурора в административното производство*. стр. 259-261. Сборник с научни студии и статии „Докторантите в диалог с науката”-докторантски форум, Университетско издателство „Неофит Рилски”. Първо издание, 2010г.
2. Георгиева, Мая. *Защитата на държавен или обществен интерес като основание за участие на прокурора в административното производство по АПК*. стр. 169-186. Научни трудове на Института за държавата и правото, том VI, БАН, 2011г.
3. Георгиева, Мая. *Принципите в Административнопроцесуалния кодекс на България – гаранция за защитата на държавния и обществен интерес*. Международна научно-практическа конференция „Право, управление и медии през XXI век”, Тематично направление „Проблеми на правото през XXI век”, 16-17 май 2012г.
4. Георгиева, Мая. *Задължения на управителя на Българската народна банка в процеса на финансова интеграция*. Международна научна конференция „Европа на две скорости – възможно ли е?”, Тематично направление „Правно-нормативни проблеми на финансовата интеграция”, 4-5 октомври 2012г.
5. Георгиева, Мая. *Протестът на прокурора по глава Шеста от АПК*. Сборник с научни трудове на Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски” – гр.Благоевград / под печат/..
6. Георгиева, Мая. *Правомоцията на подуправителя на БНБ, ръководещ управление „Банков надзор” – административноправни аспекти*. стр. 61-72. Икономика и управление - научно списание на Стопанския факултет при ЮЗУ „Неофит Рилски” – Благоевград, година VIII, брой 1/2012г.