



9700 Шумен,

ул. "Адам Мицкевич" №1

Председател: 054/800 790

Адм. секретар: 054/800 791 Факс: 054/800 791

Деловодство: 054/820 180 email: assh@court-sh.org

ИНФОРМАЦИЯ И АНАЛИЗ

**на основните групи дела на Административен съд – град Шумен,
образувани по жалби срещу актове на административни органи от
общинските администрации и областните администрации, както и
срещу решения и подзаконови нормативни актове на общинските**

съвети за периода

01.03.2007г. - 30.08.2008г.

Приетият през 2006г. Административно-процесуален кодекс представлява първата кодификация на материята на административното производство, като чрез него безспорно беше направена важна крачка в тази област на правото, незаслужено пренебрегвана до този момент от законодателя. Даде се законодателен израз на недостатъчно последователно прокараните до момента основни принципи на административния процес, като съразмерност, равенство, публичност и прозрачност, последователност и предвидимост, като се създаде стройна система от правила, чието добросъвестно и компетентно прилагане обезпечава в голяма степен съблюдаването на регламентирания в кодекса принципи. Разбира се, както във всеки нормативен акт, и в АПК има редица неясноти и неудачни законодателни решения, които обаче не могат да променят общия извод за положителната роля на същия в сферата на административното производство.

Колкото и добре написан да е един нормативен акт, същият не може да възпроизведе максимален ефект в регламентираната от него сфера, без компетентното му прилагане от субектите - адресати на неговите правни норми. В този ред на мисли, постигането на целите на АПК е невъзможно без участието на административните органи, чиито права и задължения в сферата на административното обслужване на гражданите и организациите регламентира.

Ето защо, освен чрез предоставените ни от Конституцията и законите на РБ правомощия за упражняване на съдебен контрол над тяхната дейност, чрез настоящото изложение желаем да окажем съдействие на административните органи за повишаване на тяхната квалификация и подобряване качеството на работата им, с оглед обезпечаване на условия за защита в пълен обем на правата и свободите на гражданите и организациите, адресати на издаваните от тях административни актове.

Настоящото изложение е изготвено на база съдебните производства пред Административен съд - гр.Шумен, образувани и водени във връзка с оспорване на актове, издадени от действащите на територията на Шуменска област органи на областната и общинските администрации, както и на общинските съвети. С анализа се цели акцентирание върху основните пропуски и грешки, допускани от тези административни органи и подобряване на тяхната работа при издаване на административни актове в рамките на предоставената им от закона компетентност.

При анализа на обработените дела за периода 01.03.2007г. – 30.08.2008г. се установяват следните проблеми в дейността на горепосочените административни органи:

Непроизнасяне в срок:

Един от основните проблеми в работата на администрацията е неспазването на установените законови срокове за издаване на административните актове. В чл.11 от АПК е регламентиран принципът за бързина и процесуална икономия в административното производство, според който процесуалните действия се извършват в определените от закона срокове

и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства. Този принцип е намерил детайлна регламентация в чл.57 от АПК, където са уредени сроковете за издаване на различните видове административни актове и редът за тяхното удължаване, като изрично е предвидено, че непроизнасянето в срок, се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Независимо от това, мълчаливият отказ по своята същност представлява непроизнасяне на административния орган в законоустановения срок и е въведен като своеобразен вид санкция срещу бездействието на последния, в защита интересите на гражданите и организациите. Т.е. случаите на мълчалив отказ да се издаде административен акт следва да бъдат рядко изключение в дейността на административните органи. Вместо това, често се наблюдава точно обратното – сезиран с искане за издаване на административен акт, органът бездейства в указаните срокове, не образува административна преписка, нито извършва проверка по случая, а едва след инициране на съдебно производство по жалба на заинтересованото лице срещу мълчалив отказ, се активизира (при това не във всички случаи) да доказва, че не са били налице предпоставките за издаване на искания административен акт. По този начин, вместо да бъдат изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая в рамките на административното производство, тази дейност се прехвърля изцяло във фазата на съдебното производство, когато за първи път се събират писмени доказателства, назначават се експертизи и се изслушват свидетели. Това води до значително забавяне на съдебните производства, от една страна, а от друга, до реална опасност в хода на съдебното производство да се установи наличието на предпоставките за издаване на искания от оспорващия административен акт, налагащо не само отмяна на мълчаливия отказ, но и придружено с редица негативни последици – ангажиране отговорността на административния орган за разноски и ненужно протакане на административното производство.

Неуведомяване за започване на производството:

Масово не се спазва изискването на чл.26, ал.1 от АПК за уведомяване на известните заинтересовани граждани и организации (освен заявителя) за започване на производството. Това води до неспазване и на разпоредбата на чл. 34 от АПК за осигуряване възможност на същите да се запознаят с административната преписка и да изразят становище по събраните доказателства, както и да се обсъдят възраженията и обясненията на заинтересованите лица. Действително, често тези нарушения сами по себе си не могат да обосноват незаконосъобразност на административния акт, предвид осигурената на заинтересованите лица възможност да същия пред съда и там да защитят своите права и законни интереси. Но това е така единствено в случаите, когато се установи, че техните възражения и обяснения, както и представените доказателства, не рефлектират върху съдържанието на атакувания административен акт. Нерядко заинтересованите страни навеждат доводи и сочат доказателства, които обосноват изводи, различни от направените от административния орган досежно наличието или липсата на

предпоставките за издаване на съответния акт. В тази ситуация отново едва в хода на съдебното производство се установява липса на законовите предпоставки за издаване на оспорвания административен акт или отказ, който не би бил издаден от администрацията, ако същата беше проявила процесуална активност при изясняване на релевантните факти и обстоятелства, респ. не би довело до съдебни производства и произтичащите от тях неблагоприятни последици за административния орган в случаите на уважаване на оспорването.

Неприлагане на институти като „отстраняване на недостатъци в искането” – чл.30 от АПК, „заседание за изслушване” и „даване на пояснения от заявителя” – чл.45, ал.1 и 2 от АПК:

Прави впечатление, че административните органи не прилагат посочените институти в случаите, когато са сезирани с неясно искане, а целта на регламентиране на същите от законодателя е своевременното установяване на действителната воля на лицето, отправило съответното искане. В тази връзка е удачно занапред да се използват посочените нормативни възможности, с оглед облекчаване и улесняване на административните производства и подобряване на качеството на работа на съответните органи.

Несвоевременно изпращане на административната преписка в цялост в съда:

В немалко случаи административните органи не спазват изискванията на чл.152, ал.2 от АПК за комплектоване на жалбите и протестите със заверено копие от цялата административна преписка. Не са редки случаите, когато въпреки подаването на жалбата чрез органа, издал акта, същият я препраща на съда, без да приложи към нея оспорвания акт и преписката по издаването му, или прилагайки само част от административната преписка. Това налага съдът след получаване на жалбата, да дава указания на органа за комплектоване на преписката, или дори да му посочва конкретните документи, които следва да се приложат към нея. По този начин от една страна се затруднява работата на съда, който, вместо да се съсредоточи върху преценката за допустимостта на оспорването и при положителен отговор, да пристъпи към насрочване и разглеждане на делото, трябва да дава указания на органа да комплектова преписката и да чака тяхното изпълнение. От друга страна, неоснователно се забавя както съдебното производство, така и цялото административно производство по издаване на акта. Ето защо, в унисон с разпоредбата на чл.152, ал.2 от АПК, администрациите следва да комплектоват административната преписка в цялост още при постъпването на жалба или протест срещу административния акт, а не да чакат съда да им указва какви документи да представят. Преписката следва да е придружена с подробен опис на приложените документи, с който надлежно се документират писмените доказателства, изпратени от административния орган за прилагане към делото, а освен това се улеснява съда при запознаването с представените доказателства и тяхното приемане.

Налице са и случаи на изпращане на копие от жалбата, а не оригинала от същата, който се задържа от административния орган – това налага съдът да изисква оригиналната жалба от административния орган, тъй като в нея е положен оригинален подпис на оспорващия, а освен това входящ номер и дата на завеждане в деловодството на съответната администрация, което е от значение за преценката на срочността на жалбата. По този начин също се стига до забавяне на съдебното производство, което не е в интерес на страните по същото.

Има и случаи, когато вносната бележка за платена държавна такса по сметка на административния съд не се изпраща в съда заедно с жалбата, а се задържа от административния орган, което също забавя хода на делото, тъй като в тази ситуация съдът, който не разполага с информация за наличие на внесена държавна такса, оставя жалбата без движение, уведомява оспорващия за констатираната нередовност и едва след неговото възражение изисква платежния документ от административния орган.

Задържане на жалбите извън срока по чл.152, ал.2 от АПК:

Невинаги се спазва и регламентираният в чл.152, ал.2 от АПК 3-дневен срок за изпращане на жалбата или протеста, ведно с административната преписка, в съда. Този срок има за цел да дисциплинира административните органи при изпълнение на техните задължения и неговото несъблюдаване, макар и да не обосновава незаконосъобразност на административния акт, също забавя административното производство. Не са изключение случаите, когато оспорващият депозира жалбата директно до съда с аргумента, че е депозирал такава и пред административния орган, но същата не е придвижена от административния орган, въпреки изтичане на сроковете по чл.152, ал.2 от с.к.

Неприлагане на списък на страните в административното производство:

Масова практика е и неспазването на изискването на чл.152, ал.3 от АПК за прилагане на списък на страните в производството по издаване на акта с посочване на адресите, на които те последно са били призовани. Това пряко рефлектира върху сроковете, в които се провежда и приключва съдебното производство, тъй като без списък на страните по същото, съдът не е в състояние да конституира надлежните страни в производството. Този проблем е особено сериозен в производствата по ЗУТ, където кръгът на заинтересованите страни често е значителен и след получаване на оспорването съдът предприема действия за издирването им чрез набавяне на данни от регистъра към кадастралната карта или от съхраняваните в общините разписни листи, за установяване на адресите им, а нерядко и за издирване на техните наследници, предвид липсата на актуални данни в съответните регистри. По този начин, вместо да получи описаната информация от административния орган заедно с жалбата или протеста, съдът е принуден да я събира чрез даване на допълнителни указания на последния, а много често и

служебно, поради бездействието на общинските администрации. Не са редки случаите, когато вместо да изпълни указанията на съда за представяне на адреси, удостоверения за наследници или данни от кадастралната карта, административният орган отговаря, че не може да ги предостави, тъй като не разполага с тях – например защото съответното лице живее в друга община, или че исканата информация се съхранява от друг орган и следва да бъде изисквана от него.

Недостатъчно прилагане на института на споразумението:

Прави впечатление, че не се прилага институтът на споразумението пред съда, регламентиран в чл.178 от АПК. През обсъждания период в ШАС е внесено и потвърдено само едно споразумение, по силата на което страните са се споразумели да бъде извършена частична промяна на план за застрояване. Действително обсъжданият институт е нов за българския административен процес, но той има много предимства, тъй като позволява бързо приключване на съдебното производство с окончателен акт (доколкото потвърденото споразумение има значението на влязло в сила решение – чл.176, ал.6 от АПК), както и дава възможност въпросите, предоставени на оперативната самостоятелност на органа, да бъдат решени по оптимален за страните и органа начин. Изложените предимства на споразумението, както и принципите за служебното начало и за бързина и икономичност на производството, задължават административния орган да полага усилия за сключване на споразумение както във фазата на административното производство (чл.20 от АПК), така и във фазата на съдебното оспорване на издадения административен акт (чл.178 от АПК) и същото следва да намира все по-широко приложение в административния процес.

Трудности при призоваване в населени места, където няма районен съд:

Сериозни трудности се срещат и в населените места, където няма районен съд и връчването на призовки и съобщения се извършва от общинската администрация в съответното населено място. Длъжностните лица, ангажирани с тази дейност, много често не познават правилата за редовно оформяне и връчване на призовки и съобщения, което води до нередовно призоваване, налага извършване на ново такова и е основание за забавяне на съдебните производства поради отлагане на съдебните заседания.

Оспорени актове на кметове на общини:

През периода 01.03.2007г.-30.08.2008г. пред ШАС са оспорени общо 60 административни актове, издадени от кметове на общини, като преобладаващата част от тях са актове по ЗУТ. От образуваните общо 60 съдебни производства, 21 са прекратени поради недопустимост на оспорването, а 38 - решени по същество. От приключилите с решение 38 дела, по 13 от тях атакуваните административни актове са били отменени, а в останалите случаи оспорванията са били отхвърлени като неоснователни,

което е индичия за сравнително добро качество на издаваните от тези органи административни актове.

Сред обсъжданите актове, предмет на съдебно оспорване, най-голям е делът на оспорените актове на кмета на община Шумен – общо 44 дела и това е съвсем логично, като се има предвид, че Община Шумен е със значително по-голяма територия и население от останалите общини в Шуменска област, а освен това нейният административен център е и областен център, съсредоточаващ повече структури, изпълняващи административни функции.

Оспорени актове на общинските съвети, в т.ч. оспорени от областния управител по реда на чл.32, ал.2 от ЗА:

През периода предмет на оспорване са били общо 20 решения (без подзаконовни нормативни актове) на общинските съвети в региона. Следва да се отбележи, че всички оспорени административни актове, по които съдът се е произнесъл по същество, са отменени, като най-често срещаната причина за това е несъответствие с материално-правни разпоредби или съществено нарушение на административнопроизводствените правила (чл.146, т.3 и 4 от АПК).

В 9 от описаните по-горе случаи, актовете на общинските съвети са били оспорени от областния управител по реда на чл.32, ал.2 от Закона за администрацията, като 2 от оспорванията са оставени без разглеждане, а в останалите 7 случаи предложенията са били уважени, респ. атакуваните решения на общинските съвети – отменени или обявени за нищожни. Най-голям е броят на оспорените от областния управител актове на ОбС-с.Никола Козлево – общо 6, от които са 5 са отменени, а в 1 случай оспорването е оставено без разглеждане.

През същия период са водени и 3 съдебни производства по оспорване на подзаконовни нормативни актове, издадени от общинските съвети. Става въпрос за оспорване на редица текстове от Наредбата за гробищните паркове на гр.Шумен и от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Шумен, приети с решения на ОбС-гр.Шумен, както и за оспорване на Наредба за провеждане на процедури по обществени поръчки, приета с решение на ОбС-с.Никола Козлево. В резултат на оспорванията, атакуваните разпоредби от Наредбата за гробищните паркове на гр.Шумен са отменени, поради противоречието им с материалноправни разпоредби на нормативни актове от по-висока степен (чл.146, т.4 от АПК), а Наредбата за провеждане на процедури по обществени поръчки на ОбС-с.Никола Козлево е обявена за нищожна, поради издаването ѝ при особено тежки нарушения на изискванията за форма и на административнопроизводствените правила (чл.146, т.2 и 3 от АПК). Що се касае за третия посочен подзаконов нормативен акт, производството по делото е прекратено, поради оттегляне на оспорването.

Изложените статистически данни, от които е видно, че голяма част от подлежащите на съдебен контрол оспорени административни актове на общинските съвети са отменени, обосновават извода за недостатъчно

познаване на законодателството от страна на общинските съветници, което налага необходимостта от вземане мерки за подобряване на работата им при подготовката на издаваните административни актове (в т.ч. чрез използване квалифицираната помощ от юристи). Разбира се, тези констатации не следва да се абсолютизират, тъй като на практика през обсъждания период съдът се е произнесъл по същество по общо 12 оспорвания срещу индивидуални административни актове и по 2 оспорвания срещу нормативни такива, издадени от общинските съвети в региона, което е една минимална част от издадените от тях актове, и не може да се приеме за утвърдена тенденция, още повече предвид факта, че броят на оспорванията на такива актове през първите осем месеца на 2008г. значително е намалял пред този през предходната година.

Що се касае за дейността на областния управител по реда на чл.32, ал.2 от Закона за администрацията, следва да се отбележи, предвид броя на образуваните по негова инициатива производства и резултата от същите, че посоченият орган на изпълнителната власт упражнява правомощията си по горепосочения законов текст добросъвестно и след адекватна преценка на атакуваните актове.

Оспорени актове на областния управител:

През обсъждания период предмет на съдебно оспорване са били общо 17 актове, издадени от областния управител, в т.ч. 6 през 2007г. и 11 през първите 8 месеца на 2008г. В 4 от описаните случаи оспорванията са оставени без разглеждане като недопустими. Към настоящия момент съдът се е произнесъл с решение по същество по 9 дела, като резултатът е следният: оспорванията са отхвърлени по три дела ; 4 дела са приключили с частична отмяна на акта, а по три дела оспорените актове са изцяло отменени. Предвид сравнително малкият брой дела, образувани по жалби срещу актове на Областния управител, разгледани по същество от съда, не може да се направи обективна преценка и анализ относно качеството на издаваните от него актове.

Прекратени съдебни производства поради недопустимост на оспорването:

Прави впечатление също, че от общо 80 приключили с окончателен акт оспорвания на актове на административни органи на местното самоуправление и местната администрация, в 35 случаи оспорванията са били прекратени поради недопустимост на същите, на някое от основанията, визирани в чл.159 от АПК. Сред тях най-често преобладават случаите на оставяне на оспорването без разглеждане, поради депозиране на жалба срещу неподлежащ на оспорване административен акт, както и поради липса на правен интерес за оспорващия да атакува съответния административен акт. Големият брой прекратени съдебни производства свидетелства за недостатъчната правна култура на гражданите и организациите, но същият е и индиция, че има какво да се желае в работата на административни органи. И това е така, доколкото не са редки случаите, когато издаваните от тях актове

се оформят като писмо до заинтересованите граждани и организации, без посочване на правното основание за издаването им и отразяване дали подлежат на оспорване, пред кого и в какъв срок, което затруднява не само адресатите на тези актове, но и съда в преценката каква е правната същност на писмото и дали същото представлява подлежащ на оспорване административен акт. В тази връзка значителното намаляване на броя на прекратените през 01.01.-30.08.2008г. съдебни производства поради недопустимост на оспорването (само 7 спрямо 28 за 2007г.), свидетелства за подобряване работата на административните органи при издаване на административни актове.

Средни срокове за разглеждане на обсъжданите групи дела:

Що се касае за сроковете, в рамките на които приключват образуваните пред ШАС съдебни производства, следва да се отбележи, че в 65% от случаите същите приключват в 3-месечен срок от образуването им. Въпреки тези положителни констатации, в преобладаващата си част съдебните производства пред ШАС от обсъжданите видове приключват в 2 или повече съдебни заседания, като основните причини за това са – необходимост от конституиране на нови страни, нередовно призоваване (в случаите, когато се касае за призоваване в други населени места), несвоевременно комплектоване на административната преписка от административните органи или нови доказателствени искания на страните, в т.ч. за назначаване на експертизи. Това е особено валидно за делата по Закона за устройство на територията, които се отличават с фактическа и правна сложност и по които най-често се налага изготвяне на една или повече съдебни експертизи.

В тази връзка, ако административните органи полагат повече усилия за своевременно и адекватно комплектоване на административните преписки при оспорване на административни актове и ако стриктно изпълняват задълженията си по чл.152, ал.3 от АПК, това неминуемо ще доведе до съкращаване на сроковете на съдебните производства, в съзвучие с регламентирания в чл.11 от АПК принцип на бързина и процесуална икономия.

Наложени санкции на административни органи за неизпълнение на разпореждания на съда:

През проверявания период съдиите от ШАС не са налагали санкции на административни органи и длъжностни лица за неизпълнение на техни разпореждания, тъй като обикновено след изпращане на напомнително писмо с указание, че при повторно неизпълнение ще бъде потърсена отговорност по съответния ред, нарушението е било преустановявано. Наред с това, тези пропуски са били отстранявани и по реда на чл.171, ал.4, във вр.с чл.170, ал.1 от АПК – чрез даване на указания относно тежестта на доказване на дадени обстоятелства и че при неангажиране на такива доказателства, съдът ще счете съответните обстоятелства за недоказани.

Проявен медиен интерес по обсъжданите дела:

Що се касае до интереса на местните и централни медии към делата, образувани във връзка с оспорване на административни актове на кметове, общински съвети и областен управител, същият се определя основно от това дали конкретният казус засяга важен обществен интерес или по някаква причина е добил гласност в медийното пространство – най-често по инициатива на някоя от страните по делото, потърсила съдействието на медиите. През периода са изготвени 2 броя прессъобщения по конкретни дела – по дело срещу решение на Общински съвет – гр.Шумен и по дело срещу отказ да бъде изменен ПУП, издаден от Кмета на Община Шумен. В тази връзка следва да се отбележи, че наред с обобщената информация за работата на АС-гр.Шумен, която периодично се предоставя на медиите по наша инициатива, се изготвят прессъобщения и по конкретни дела, по които медиите проявяват интерес, като малкият брой прессъобщения по конкретни дела от посочените видове се дължи единствено на липсата на такъв интерес.

Срещи с общински съветници, кметове и областен управител и обучения на този кръг лица:

През периода не са провеждани срещи с общински съветници и кметове на общини, нито с областния управител на Шуменска област, свързани с дела от обсъжданите категории, нито са провеждани обучения на този кръг лица от съдиите от ШАС. Това не се дължи на нежелание на административните съдии да оказват методическа помощ на съответните административни органи, а на липса на заявена необходимост от подобни обучения от страна на съответните администрации.

В заключение следва да се отбележи, че чрез настоящото изложение не се цели подронване авторитета на обсъжданите административни органи и поставяне под съмнение на тяхната компетентност, а единствено подпомагане на същите в тяхната високоотговорна дейност в сферата на административното право и процес, чрез акцентиране върху проблемите, най-често възникващи в тяхната работа.

23.04.2009г.