

I. План

1. Специална клауза за обжалване на административните актове.
2. Правна същност на административните юрисдикции.
3. Оспорване на административни актове на основата на специална клауза по административен ред.
4. Оспорване на административни актове на основата на специална клауза по съдебен ред.

II. Нормативни източници

Чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс
Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд
Закон за концесиите
Закон за обществените поръчки
Закон за собствеността и ползването на земеделски земи

III. Изложение

Гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване¹. Конституционния принцип е уреден и в разпоредбата на чл. 147, ал. 1 от АПК. Съгласно този текст право да оспорват административен акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от акта или за които този акт поражда задължение².

Наред с това АПК предвижда някои категории административни актове, които не могат да бъдат оспорвани пред съд въз основа на общата клауза. Това не означава, че те изобщо са забранени за оспорване – то е възможно, но по друг, различен от предвидения в АПК ред. Следователно „специална клауза“ не означава забрана за оспорване пред съд, а *оспорване по специален процесуален ред*, предвидено в *специален закон, пред съд или пред административна юрисдикция*.

1. Специална клауза за обжалване на административните актове

Оспорването на административните актове на основание общата клауза за обжалваемост въвежда еднакви процедурни правила. Една част от актовете са изключени от приложното поле на общия нормативен порядък. Процесуалният ред за упражняване на оспорването на основание общата клауза е уреден в Административнопроцесуалния кодекс. Българското административно законодателство допуска правораздавателният надзор върху административните актове да се осъществява не по реда на Административнопроцесуалния

¹ Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 99 от 10.11.1995 г.


² Решение № 15665 от 27.11.2013 г. по адм. д. № 5931 от 2013 г. на ВАС, IV отделение.


кодекс, а на *специално основание*. Тази *специална клауза* за оспорване в множество административни закони означава, че надзорът спрямо определени актове се осъществява въз основа на специален закон, по особен ред и може да се извърши както по съдебен път, така и пред административна юрисдикция, като разликата в извършваната правораздавателна дейност е органът, който я осъществява: в първия случай това е съдът, а във втория – административен орган (извършва „квазиправосъдие“³).

Характеристиките на специалната клауза⁴ са следните:

- 1.1. оспорват се индивидуални административни актове;
- 1.2. оспорването може да се извършва пред съд или по административен ред (правоприлагаща юрисдикция), а когато оспорването е пред съд, то се извършва пред районен съд;
- 1.3. сроковете за оспорване, изискванията към жалбана или протеста, правомощията на решаващия спора орган са предвидени в специалния закон, а при празноти в този специален закон се прилагат нормите на ГПК (АПК не се прилага при оспорването на специално основание);
- 1.4. подаваната жалба или протест не спират изпълнението на оспорения акт, т. е. специалният закон не предвижда (по принцип) суспензивен ефект;
- 1.5. правомощията на съда административна юрисдикция се изразяват в решаване на спора по същество;
- 1.6. когато решаването на спора е предоставено в компетентността на административна юрисдикция, производството е едноинстанционно, за разлика от двуинстанционното съдебно производство по АПК.

2. Правна същност на административните юрисдикции

 **Обособени юрисдикции в областта на администрацията** са тези органи (инстанции) от системата на държавното управление (на администрацията), т. е. несъдебни органи, стоящи вън от системата съдилищата и прикрепени към съответното административно ведомство, които са натоварени в установените от закона случаи при сезиране със спорове и оспорвания, свързани с развиването на административна властническа дейност, да ги разрешат самостоятелно въз основа на закона и като се следва елементарно състезателно производство⁵.

 **Административни юрисдикции** са онези несъдебни органи, които решават със сила на пресъдено нещо административноправни спорове, възникнали при осъществяване на изпълнителната дейност⁶.

Доколкото извършват правораздавателна дейност с решаването на един правен спор, административните юрисдикции се класифицират на административнонаказателни

³ Дерменджиев, И. Съдебният контрол върху актовете на администрацията, упражняван на основата на специалното властяване (специалната клауза). В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2005, 412-419.

⁴ Хрусанов, Д., Д. Костов. *Административен процес на Република България, 2-ро доп. изд.* София: Сиби, 2011, 226-229.

⁵ Стайнов, П. *Обособените юрисдикции в областта на администрацията*. София: Българска академия на науките, 1956, 84.

⁶ Янкулова, С. *Административни юрисдикции*. София: Монт, 2021, 124.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

(наказателни⁷) и правоприлагащи (отменителни). *Административнонаказателни* (наказателни) са тези особени административни юрисдикции, при които органи на администрацията (несъдебни органи) упражняват наказателно административно правораздаване, т. е. налагат наказания по административен ред, като издават наказателни постановления. Това са административнонаказващите органи. Има и друга категория административни (особени) правоприлагащи юрисдикции (*отменителни*), при които органи на администрацията са оправомощени в указанияте от закона случаи да се произнасят по правораздавателен ред с административен акт за отмяна или изменение на обжалвани пред тях административни актове⁸. Специфичните белези, които притежават административните правоприлагащи юрисдикции, са следните:

1. Решават единствено *административни спорове*.
2. Създаването на юрисдикцията е възможно единствено *със закон*. Няма ли специално нормативно овластяване, няма налице административна юрисдикция.
3. Юрисдикциите се произнасят единствено *при сезиране* от трето лице. Не могат да се самосезират.
4. В рамките на процедурата е налице оспорване на административен акт по специален ред, извън предвидения в АПК („специална клауза“). Затова административните юрисдикции се произнасят само в изрично указани в закона случаи.
5. Сроктът за оспорване, съдържанието на жалбата или протеста и правомощията на юрисдикцията се определят в закона.
6. Съществува елемент на състезателно начало при осъществяване на дейността на административната юрисдикция (*елементарно състезателно производство*). Всяка от спорещите страни доказва твърденията си. Производството тук не е така подробно регламентирано, както е съдебното, но все пак дава гаранции на всяка от спорещите страни да защитят интереса си.
7. Независимост и самостоятелност в организационното положение на правораздавателния орган. Макар и част от изпълнителната власт юрисдикцията е независим при осъществяването на своята дейност орган.
8. Независимост и самостоятелност при решаването на правния спор. Тя е самостоятелна при решаването на всеки конкретен спор. Недопустимо е административните органи, в чиято структура се намира юрисдикцията, да се намесват в решаването на спорове, които юрисдикциите решават. Правораздавателната дейност винаги трябва да бъде гарантирана от вмешателство, да е обективна, основана само на закона. За отбелязване е, че юрисдикциите са съставени не от юристи, а от специалисти в съответния отрасъл: лекари, инженери и др.
9. Административните юрисдикции се произнасят *по същество*.
10. Решенията на административната юрисдикция притежават сила на пресъдено нещо⁹.
11. Издадените от административната юрисдикция актове подлежат на *съдебен надзор*.

⁷ Наименовани така от проф. Петко Стайнов.

⁸ Стайнов, П. *Цит. съч.*, 85-86, 141.

⁹ Янкулова, С. *Цит. съч.*, 100-119.

3. Оспорване на административни актове на основата на специална клауза по административен ред

Специално основание за оспорване се предвижда обикновено за административни актове, които уреждат права и задължения в области от обществения живот, които разкриват твърде много особености¹⁰. Единствено Комисията за защита на конкуренцията притежава всички белези на административна юрисдикция по правоприлагането на основание Закона за обществените поръчки в производството по решаване на спорове относно законосъобразността на актовете на възложителите на обществени поръчки и на основание Закона за концесиите, когато решава спорове относно концесии¹¹.

3.1. Оспорване по Закона за обществените поръчки

Таблица № 1

Обща клауза	Специална клауза
<i>1. Нормативно основание</i>	
Чл. 120, ал. 2 от КРБ и чл. 147, ал. 1 от АПК	Чл. 196-216 от Закона за обществените поръчки
<i>Компетентен орган</i>	
Административен съд, ВАС	Комисия за защита на конкуренцията
<i>2. Актове, подлежащи на обжалване</i>	
Всички видове административни актове: Индивидуални административни актове Общи административни актове Нормативни административни актове	Индивидуални административни актове, а именно: всяко решение на възложителите по процедура за: 1. възлагане на обществена поръчка, включително въз основа на рамково споразумение, динамична система за покупки или квалификационни системи; 2. сключване на рамково споразумение; 3. създаване на динамична система за покупки или квалификационни системи; 4. конкурс за проект.
<i>3. Срок за обжалване на индивидуалните административни актове</i>	
14-дневен или месечен при мълчалив отказ	10-дневен срок
<i>4. Производство по разглеждане на жалбата</i>	
Стартира при сезиране на съда от засегнато лице с определени в закона реквизити на жалбата. Съдът провежда проверка за редовност и допустимост на жалбата. Председателят на съда, негов заместник или председателят на отделението образуват административното дело, което се предава на съдия-докладчик. Съдията-докладчик съответно председателят на отделение във Върховния административен съд насрочва	Жалба до Комисията за защита на конкуренцията от: 1. всяко заинтересовано лице; 2. всеки заинтересован кандидат в процедурата; 3. всеки заинтересован кандидат или участник с посочване на различни от АПК реквизити на жалбата. Проверка от КЗК на жалбата за редовност. Председателят на Комисията за защита на конкуренцията образува производство с разпореждане в тридневен срок от постъпване на

¹⁰ Янкулова, С. *Цит. съч.*, 143.

¹¹ Янкулова, С. *Цит. съч.*, 151-202.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

<p>делото в срок не по-дълъг от два месеца от постъпването на жалбата в съда. Жалбата има суспензивен ефект.</p>	<p>жалбата или от отстраняване на нередовностите по нея. В разпореждането се определя член на комисията, който наблюдава проучването по жалбата и при необходимост дава указания. За образуваното производство се уведомява възложителят. След образуване на производството председателят на Комисията за защита на конкуренцията със заповед определя служители от администрацията на комисията за извършване на проучване по жалбата. Проучването на преписката се извършва от определените служители и обхваща обстоятелствата по жалбата. Жалбата няма суспензивен ефект.</p>
<p>4.1. Доказателства</p>	
<p>Доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда (свидетелски показания, обяснения на страните, писмени доказателства, вещи лица, оглед и освидетелстване). Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. По искане на страните съдът може да събира и нови доказателства, допустими по ГПК. Вещи лица, оглед или освидетелстване той може да назначава и служебно. Разрешаването им може да стане и в първото заседание по делото, ако съдът намери, че е необходимо да изслуша и устните обяснения на страните по посочените от тях доказателства.</p>	<p>По производството пред КЗК се допускат писмени и устни доказателства, включително експертни становища. Комисията може да се позовава на информация, която е публично достъпна или служебно известна. В тридневен срок от получаването на съобщението за приключване на проучването страните имат право да се запознаят със събраните по преписката доказателства. Страните са длъжни да представят всичките си доказателства най-късно в деня преди заседанието по разглеждане на жалбата.</p>
<p>4.2. Призоваване</p>	
<p>Съобщенията се връчват на гражданин на адреса, на който е бил призован за последен път в производството пред административния орган, освен ако по делото е посочил друг адрес, най-малко 7 дни преди заседанието.</p>	<p>Страните се призовават на посочените в жалбата адреси, като срокът за призоваване е не по-кратък от три дни преди заседанието.</p>
<p>4.3. Срокове за произнасяне по жалбата</p>	
<p>Съдът постановява решение в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.</p>	<p>Комисията за защита на конкуренцията се произнася по жалбата в едномесечен срок от образуването на производството за обществени поръчки на стойност по чл. 20, ал. 1, а в останалите случаи – в 15-дневен срок от образуването на производството. Решението заедно с мотивите се изготвя и се обявява най-късно в 7-дневен срок от произнасянето по жалбата.</p>

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

4.4. Заседания	
<p>Открито заседание. По исканията за доказателства съдът се произнася в закрито заседание. Съдът постановява решението си след приключване на заседанието с устните състезания на страните.</p>	<p>След приключване на проучването работният екип представя на наблюдаващия член на КЗК доклад, който съдържа фактически и правен анализ на случая, както и предложение за начина на приключване на производството. Наблюдаващият член на КЗК уведомява председателя за приключване на проучването. Председателят на КЗК с резолюция насрочва открито заседание за разглеждането на преписката. КЗК на закрито заседание постановява решение.</p>
4.5. Решения	
<p>Съдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването.</p>	<p>КЗК постановява решение, с което:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. оставя жалбата без уважение; 2. отменя незаконосъобразното решение за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка; 3. отменя решението и връща преписката за продължаване на процедурата за възлагане на обществена поръчка от последното законосъобразно решение или действие или за прекратяване на процедурата; 4. установява незаконосъобразност на решението, като в случаите по ал. 5 и 6 налага предвидените санкции; 5. обявява за нищожно решението на възложителя; 6. отменя незаконосъобразното действие или установява незаконосъобразното бездействие и връща преписката за продължаване на процедурата за възлагане на обществена поръчка от последното законосъобразно решение или действие или за прекратяване на процедурата; 7. отменя решението, когато установи, че договорът е сключен в нарушение на чл. 112, ал. 6 или 8, и когато установи нарушение на закона, засегнало възможността на лицето, подало жалбата, да участва в процедурата или да бъде определено за изпълнител.
5. Съдебен надзор	
<p>Съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или в друг закон е установено друго (чл. 131 от АПК). Компетентна касационна инстанция е ВАС (арг. чл. 132, ал. 2, т. 5 от АПК). Жалбата се подава до Върховния административен съд чрез съда, който е постановил решението, в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.</p>	<p>Решението на Комисията за защита на конкуренцията подлежи на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните. Разпореждането по чл. 201, ал. 2 и определенията по чл. 204, ал. 1, чл. 205, ал. 3 и по чл. 213, ал. 1 подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в тридневен</p>

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

	срок от съобщаването им на страните. Съдът се произнася в закрито заседание в 14-дневен срок от образуване на производството по частната жалба.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.2. Оспорване по Закона за концесиите

Таблица № 2

Обща клауза	Специална клауза
<i>1. Нормативно основание</i>	
Чл. 120, ал. 2 от КРБ и чл. 147, ал. 1 от АПК	Чл. 156-179 от Закона за концесиите
<i>Компетентен орган</i>	
Административен съд, ВАС	Комисия за защита на конкуренцията
<i>2. Актове, подлежащи на обжалване</i>	
Всички видове административни актове: Индивидуални административни актове Общи административни актове Нормативни административни актове	Индивидуални административни актове, а именно: всяко решение на концедента по процедурата за определяне на концесионер, както и решенията на комисията за отстраняване на кандидати от участие в състезателна процедура с договаряне и в състезателен диалог.
<i>3. Срок за обжалване на индивидуалните административни актове</i>	
14-дневен или месечен при мълчалив отказ	10-дневен срок
<i>4. Производство по разглеждане на жалбата</i>	
Стартира при сезиране на съда от засегнато лице с определени в закона реквизити на жалбата. Съдът провежда проверка за редовност и допустимост на жалбата. Председателят на съда, негов заместник или председателят на отделението образуват административното дело, което се предава на съдия-докладчик. Съдията-докладчик съответно председателят на отделение във Върховния административен съд насрочва делото в срок не по-дълъг от два месеца от постъпването на жалбата в съда. Жалбата има суспензивен ефект.	Жалба до Комисията за защита на конкуренцията от: 1. всяко заинтересовано лице; 2. всеки заинтересован кандидат в процедурата; 3. всеки заинтересован кандидат или участник с посочване на различни от АПК реквизити на жалбата. Проверка от КЗК на жалбата за редовност. В тридневен срок от получаването на жалбата, съответно от отстраняването на нередовностите председателят на КЗК с разпореждане образува производство, служебно конституира страните и определя член на КЗК, който наблюдава проучването по жалбата и при необходимост дава указания. Когато се обжалва решение на комисия, като страна в производството се конституира концедентът, който организира процедурата за определяне на концесионер. За образуването производство по жалбата се уведомява концедентът, който в тридневен срок от получаването на уведомлението изпраща писмено становище по жалбата, към което прилага цялата преписка по процедурата за определяне на концесионер на електронен носител, както и други доказателства, ако разполага с такива.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

	<p>След образуване на производството председателят на Комисията за защита на конкуренцията със заповед определя служители от администрацията на комисията за извършване на проучване по жалбата (работен екип).</p> <p>След получаването на жалбата концедентът, съответно комисията може да преразгледа въпроса и да отстрани твърдяното в жалбата нарушение. Отстраняването се извършва в 7-дневен срок от получаването на жалбата, а когато жалбата е срещу решение, което подлежи на одобрение от Министерския съвет, съответно от общински съвет - в 14-дневен срок.</p> <p>Жалбата срещу решение за определяне на концесионер спира процедурата за определяне на концесионер до окончателното решаване на спора и решение за прекратяване на процедурата, което включва решение за провеждане на нова процедура за определяне на концесионер или за провеждане на повторна процедура, спира новата, съответно повторната процедура до окончателното решаване на спора (има суспензивен ефект). В останалите случаи жалбата спира процедурата за определяне на концесионер само когато е направено искане за спиране на процедурата.</p>
4.1. Доказателства	
<p>Доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда (свидетелски показания, обяснения на страните, писмени доказателства, вещи лица, оглед и освидетелстване). Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. По искане на страните съдът може да събира и нови доказателства, допустими по ГПК. Вещи лица, оглед или освидетелстване той може да назначава и служебно. Разрешаването им може да стане и в първото заседание по делото, ако съдът намери, че е необходимо да изслуша и устните обяснения на страните по посочените от тях доказателства.</p>	<p>По производството пред КЗК се допускат писмени и устни доказателства, включително експертни становища. Комисията може да се позовава на информация, която е публично достъпна или служебно известна.</p> <p>Страните са длъжни да представят всичките си доказателства най-късно в деня преди заседанието по разглеждане на жалбата.</p>
4.2. Призоваване	
<p>Съобщенията се връчват на гражданин на адреса, на който е бил призован за последен път в производството пред административния</p>	<p>Страните се уведомяват за приключване на проучването и се призовават за заседанието, като срокът за призоваване е не по-кратък от три</p>

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

<p>орган, освен ако по делото е посочил друг адрес, най-малко 7 дни преди заседанието.</p>	<p>дни преди заседанието. Връчването на съобщения и призовки се извършва по електронен път на електронен адрес или по факс. Когато жалбоподателят, съответно страните са с неизвестен адрес или факс, или не може да бъдат намерени на посочения от тях адрес, те се смятат за уведомени чрез публикуване на съобщение в публичния регистър на <u>интернет страницата</u> на КЗК.</p>
<p>4.3. Срокове за произнасяне по жалбата</p>	
<p>Съдът постановява решение в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.</p>	<p>Комисията за защита на конкуренцията се произнася по жалбата с решение в двумесечен срок от образуване на производството, когато концесията е над европейския праг, и в едномесечен срок – когато концесията е под европейския праг.</p>
<p>4.4. Заседания</p>	
<p>Открито заседание. По исканията за доказателства съдът се произнася в закрито заседание. Съдът постановява решението си след приключване на заседанието с устните състезания на страните.</p>	<p>След приключване на проучването работният екип представя на наблюдаващия член на КЗК доклад, който съдържа фактически и правен анализ на случая, както и предложение за начина на приключване на производството. Наблюдаващият член на КЗК уведомява председателя за приключване на проучването. Председателят на КЗК с резолюция насрочва открито заседание за разглеждането на преписката. КЗК на закрито заседание постановява решение.</p>
<p>4.5. Решения</p>	
<p>Съдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването.</p>	<p>Комисията за защита на конкуренцията в закрито заседание приема решение, с което:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. оставя жалбата без уважение; 2. отменя незаконосъобразното решение за откриване на процедурата; 3. отменя незаконосъобразното решение или действие или установява незаконосъобразното бездействие и със задължителни указания връща преписката за продължаване на процедурата за определяне на концесионер от последното законосъобразно решение или действие, а когато е приложимо – за прекратяване на процедурата, или 4. обявява нищожността на решението.
<p>5. Съдебен надзор</p>	
<p>Съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или в друг закон е установено друго (чл. 131 от АПК). Компетентна касационна инстанция е ВАС (арг. чл. 132, ал. 2, т. 5 от АПК). Жалбата</p>	<p>Решението на КЗК подлежи на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.</p>

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

се подава до Върховния административен съд чрез съда, който е постановил решението, в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.	Върховният административен съд се произнася в едномесечен срок от получаването на жалбата и решението му е окончателно.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Оспорване на административни актове на основата на специална клауза по съдебен ред

4.1. Оспорване по Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд

Таблица № 3

Обща клауза	Специална клауза
<i>1. Нормативно основание</i>	
Чл. 120, ал. 2 от КРБ и чл. 147, ал. 1 от АПК	Чл. 13, ал. 6 от Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд (ЗВСГЗГФ)
<i>Компетентен орган</i>	
Административен съд, ВАС	Районен съд по местонахождението на имота; съответен административен съд
<i>2. Актове, подлежащи на обжалване</i>	
Всички видове административни актове: Индивидуални административни актове Общи административни актове Нормативни административни актове	Индивидуални административни актове: решенията на общинската служба по земеделие ¹² за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд в съществуващи, възстановими на терена стари реални граници и/или нови реални граници и отказите да се възстанови собствеността ¹³ (чл. 13, ал. 6, изр. 1 от ЗВСГЗГФ).
<i>3. Срок за обжалване на индивидуалните административни актове</i>	
14-дневен или месечен при мълчалив отказ	14-дневен срок от съобщението
<i>4. Производство по разглеждане на жалбата</i>	
Стартира при сезиране на съда от засегнато лице с определени в закона реквизити на	Жалбата ¹⁴ се подава чрез земеделската служба по земеделие (чл. 13, ал. 6, изр. 2 от ЗВСГЗГФ).

¹² Решенията на общинската служба по земеделие са стабилни административни актове, които не могат да бъдат отменени или изменени от органа, който ги е издал. Решение № 33 от 15.3.2018 г. по гр. д. № 946 от 2017 г. на Районен съд – Тетевен.

¹³ Решение № 6406 от 18.12.2011 г. по адм. д. № 51 от 2011 г. на Районен съд – Разлог.

¹⁴ „Община Полски Тръмбеш е била инициатор при образуването и страна в развилото се пред общинска служба по земеделие - Полски Тръмбеш реституционно производство, тя е и адресат на крайните актове, с които това производство е приключило. Видно от описаното им по-горе съдържание, тези актове, макар и формално да признават права на техния адресат, всъщност не удовлетворяват като вид и обем първоначално заявените от него искания, нито тези, признати му с влязъл в сила съдебен акт (което ще се коментира по-надолу). Поради това те на практика ограничават съществуващи субективни права на реституционния собственик, т.е. се отразяват пряко неблагоприятно в правната му сфера (относно значението на понятието „засягане“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, вж. Решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. на Конституционния съд на РБ). Правният способ за защита от административни актове конкретно от вида на процесните пред ВТРС, съгласно изрично установеното в чл. 13, ал. 6 от ЗВСГЗГФ, е чрез обжалването им пред районния съд.“ Решение от 31.10.2011 г. по к. адм. д. № 10275 от 2011 г. на Административен съд - Велико Търново.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

<p>жалбата. Съдът провежда проверка за редовност и допустимост на жалбата. Председателят на съда, негов заместник или председателят на отделението образуват административното дело, което се предава на съдия-докладчик. Съдията-докладчик съответно председателят на отделение във Върховния административен съд насрочва делото в срок не по-дълъг от два месеца от постъпването на жалбата в съда. Жалбата има суспензивен ефект.</p>	<p>Прилагат се правилата за спиране и възобновяване на съдебното производство по реда на чл. 229 и чл. 230 от Гражданския процесуален кодекс¹⁵. Прилагат се правилата на чл. 146 от АПК¹⁶ и чл. 168 от АПК при проверка на законосъобразността на решението на общинската земеделска служба¹⁷.</p>
4.1. Доказателства	
<p>Доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда (свидетелски показания, обяснения на страните, писмени доказателства, вещи лица, оглед и освидетелстване). Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. По искане на страните съдът може да събира и нови доказателства, допустими по ГПК. Вещи лица, оглед или освидетелстване той може да назначава и служебно. Разрешаването им може да стане и в първото заседание по делото, ако съдът намери, че е необходимо да изслуша и устните обяснения на страните по посочените от тях доказателства.</p>	<p>Доказателства, които могат да се ползват: експертиза на вещо лице¹⁸, протокол от заседания на общинска служба по земеделие, съдебно решение за решаване на материалноправен спор¹⁹, опис-декларация на името на наследодателя за членство в ТКЗС, подписана от последния, данъчен регистър по партида на наследодателя за непокрити имоти, подлежащи на поземлен данък²⁰, топографски картен материал от 1937 г.²¹, обяснение на жалбоподателка в съдебно заседание (чл. 176 от ГПК)²². Доказателствената тежест се разпределя между страните. Който твърди положителен факт, извличайки изгодни за себе си правни последици, трябва да го докаже²³. Доказателствената тежест за законосъобразността на решението за възстановяване на собствеността или отказа принадлежи на общинската служба по земеделие²⁴.</p>
4.2. Заседания	
<p>Открито заседание. По исканията за доказателства съдът се произнася в закрито заседание. Съдът постановява решението си след приключване на заседанието с устните състезания на страните.</p>	<p>Открити заседания с призоваване на страните – жалбоподател и административен орган (общинска служба по земеделие).</p>

¹⁵ Решение № 3008 от 25.6.2010 г. по адм. д. № 1 от 2010 г. на Районен съд – Разлог.

¹⁶ Решение № 9 от 14.10.2016 г. по адм. д. № 13 от 2015 г. на Районен съд – Бургас.

¹⁷ Решение № 96 от 23.5.2012 г. по адм. д. № 27 от 2012 г. на Административен съд – Ловеч.

¹⁸ Решение № 3008 от 25.6.2010 г. по адм. д. № 1 от 2010 г. на Районен съд – Разлог. Решение № 9527 от 27.6.2016 г. по адм. д. № 2695 от 2016 г. на Софийски районен съд.

¹⁹ Решение № 6406 от 18.12.2011 г. по адм. д. № 51 от 2011 г. на Районен съд – Разлог.

²⁰ Решение № 3008 от 25.6.2010 г. по адм. д. № 1 от 2010 г. на Районен съд – Разлог.

²¹ Решение № 6 от 31.5.2016 г. по адм. д. № 11 от 2015 г. на Районен съд – Бургас.

²² Решение № 96 от 23.5.2012 г. по адм. д. № 27 от 2012 г. на Административен съд – Ловеч.

²³ Решение № 6406 от 18.12.2011 г. по адм. д. № 51 от 2011 г. на Районен съд – Разлог.

²⁴ Решение № 4446 от 5.6.2015 г. по адм. д. № 31 от 2014 г. на Районен съд – Благоевград.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

4.3. Решения	
Съдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването.	Съдът решава спора по същество (чл. 13, ал. 6, изр. 3 от ЗВСГЗГФ). Потвърждава решението на общинската земеделска служба или го отхвърля.
5. Съдебен контрол	
Съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или в друг закон е установено друго (чл. 131 от АПК). Компетентна касационна инстанция е ВАС (арг. чл. 132, ал. 2, т. 5 от АПК). Жалбата се подава до Върховния административен съд чрез съда, който е постановил решението, в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.	Решението на районния съд подлежи на касационно обжалване по реда на АПК пред съответния административен съд в състав от трима съдии (чл. 13, ал. 6, изр. 4 ат АПК). Когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната, на основание чл. 239, т. 1 във връзка с чл. 244, ал. 1, предл. 2 и ал. 2 от АПК, Върховният административен съд отменя решението на районния съд ²⁵ .

4.2. Оспорване по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи

Таблица № 4

Обща клауза	Специална клауза
<i>1. Нормативно основание</i>	
Чл. 120, ал. 2 от КРБ и чл. 147, ал. 1 от АПК	Чл. 14, ал. 3 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) ²⁶ .
<i>Компетентен орган</i>	
Административен съд, ВАС	Районен съд по местонахождението на имота; съответен административен съд.
<i>2. Актове, подлежащи на обжалване</i>	

²⁵ Решение № 109 от 7.1.2008 г. по адм. д. № 6865 от 2007 г. на ВАС, IV отделение.

²⁶ „Действителният смисъл на посочената разпоредба е по-широк. Предвиденият съдебен контрол обхваща преди всичко решенията, с които общинската с. е отказала да уважи заявлението, а не единствено отказът от произнасяне. Отказ, т. е. отрицателен акт на общинската, подлежащ на обжалване, е всяко несъвпадение между исканията в заявлението за връщане на земеделски земи и постановеното решение“. Решение от 23.11.2015 г. по адм. д. № 90014 от 2015 г. на Районен съд – Монтана.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

<p>Всички видове административни актове: Индивидуални административни актове Общи административни актове Нормативни административни актове</p>	<p>Индивидуални²⁷ административни актове: решенията на общинската служба по земеделие²⁸ (колективен административен орган, който действа при условията на обвързана компетентност и при наличие на предвидените от закона предпоставки²⁹) за:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. възстановяване³⁰ на правото на собственост върху земи в съществуващи или възстановими на терена стари реални граници; 2. възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи в нови реални граници с план за земеразделяне; 3. признаване на правото на собственост при при предвидени в закона условия (чл. 14, ал. 1 от ЗСПЗЗ);
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁷ „Решенията на общинските служби по земеделие и гори по възстановяването на собствеността върху земи по реда на ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му са индивидуални административни актове с конститутивно действие - чрез тях се извършва индивидуализирането, реалното обособяване на имотите - обект на правото на собственост. Същевременно, те са стабилни актове - веднъж постановени, те не могат да бъдат изменявани от постановилия ги орган, освен в установените от закон случаи (включително при условията на чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ) - при откриване на нарушения по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ на нови обстоятелства и нови писмени доказателства от съществено значение за постановяване на решението, по искане на министъра на земеделието и горите или по искане на заинтересуваните лица, в срок до една година от откриване на новите обстоятелства или от новите писмени доказателства, но не по-късно от две години от постановяване на решението. Възстановяват се правата на собствениците или на техните наследници върху бивши земеделски земи, притежавани преди образуването на трудово-кооперативни земеделски стопанства или държавни земеделски стопанства, независимо от това дали са били включени в тях или други образувани въз основа на тях селскостопански организации, намиращи се - към датата на влизане в сила на ЗСПЗЗ, в границите на урбанизираните територии (населени места), определени с подробен устройствен план или с околоръстен полигон, и незастроени при спазване на всички нормативни изисквания, съответно без проведени мероприятия, които да не позволяват възстановяване на собствеността, а когато земите са на територията на незастроени имоти или части от имоти в границите на урегулирани поземлени имоти (парцели) и терени, предвидени за обществени мероприятия и комплексно жилищно, вилно и курортно строителство - по свободните площи, извън частта на проведените мероприятия и извън частта на застроената площ на сградите с прилежащия терен, последните определени служебно от техническата служба на общината при спазване на правилата и нормите по устройството на територията. При уреждане на предпоставките за възстановяване на собствеността в тези случаи, ЗСПЗЗ и правилникът за прилагането му не поставят изискване за липса на последвало колективизацията (отнемането) отчуждаване на земите - по реда на ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ, ЗС или други, освен ако то не е било извършено по отношение на бившите собственици или техните наследници - заявители. Предпоставки за възстановяването са притежаването на правото на собственост върху земята, предназначението ѝ - за земеделско производство, и отнемането ѝ по описаните в чл. 10 от ЗСПЗЗ начини, включително с установяване на кооперативно земеползване, отнемане неправомерно или друго. Като реституционен фактор (обстоятелство, обуславящо възстановяването на собствеността) проведено отчуждително производство е от значение, само когато е било основание за отнемане на земята от собствениците. При сезиране с такова искане общинската служба по земеделие и гори (поземлената комисия), като орган по поземлената собственост с функции по възстановяването на собствеността, следва да приложи цитирания чл. 15, ал. 5 от ППЗСПЗЗ“. Решение от 26.4.2005 г. по гр. д. № 4797 от 2004 г. на Софийски районен съд.

²⁸ Решение № 1678 от 16.10.2017 г. на по к. адм. д. № 767 от 2017 г. Административен съд – Пловдив.

²⁹ Решение № 35 от 11.2.2016 г. по адм. д. № 322 от 2015 г. на Административен съд – Смолян.

³⁰ Административният акт е издаден и при спазване на установената писмена форма. Решение № 80 от 28.3.2016 г. по к. адм. д. № 10410 от 2015 г. на Административен съд - Велико Търново.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

	4. изричните откази ³¹ , но не и мълчаливите ³² .
<i>3. Срок за обжалване на индивидуалните административни актове</i>	
14-дневен или месечен при мълчалив отказ	14-дневен преклузивен ³³ срок от съобщението
<i>4. Производство по разглеждане на жалбата</i>	

³¹ „Това е така, защото законът не съдържа разпоредба, по силата на която непроизнасянето на службата в установения срок да се смята за мълчалив отказ да се издаде решение с произтичащата възможност да бъде обжалван“. Решение № 275 от 11.1.2019 г. по адм. д. № 9 от 2017 г. на Районен съд – Благоевград.

³² „По своя характер производството по чл. 14, ал. 3 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи е административно, но с отклонения, предвидени в специалния закон, с който е уредено, т. е. касае се за особено административно производство, а не за такова близко до охранителното“. Решение № 275 от 11.1.2019 г. по адм. д. № 9 от 2017 г. на Районен съд – Благоевград. „Чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ предвижда, че отказите на общинските служби по земеделие могат да се обжалват пред районния съд, който решава спора по същество. *На обжалване подлежат само изричните откази. Това е така, защото законът не съдържа разпоредба, по силата на която непроизнасянето на службата в установения срок да се смята за мълчалив отказ да се издаде решение с произтичащата възможност да бъде обжалван. Независимо от горното в производството по чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ не може да се обжалва мълчалив отказ, предвид изискването за съобщаване на решенията на службата. Непроизнасянето в срок, релевирано като мълчалив отказ, не може да съобщава по реда на ГПК, а само съобщените откази подлежат на обжалване, от което следва, че това са изричните, но не и мълчаливите откази. Позитивните решения на общинската служба, т. е. решенията, с които се уважават подадените заявления, са изключени от съдебния контрол по чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ, предвид изричната разпоредба, че само откази могат да се обжалват. Отрицателните решения могат да се обжалват само от страната, направила искане за връщане на земеделски земи. Очевидно е, че общинската служба не може да атакува собствените си актове, а трети лица, неучаствували в производството пред нея, нямат правен интерес да оборят решението, тъй като с позитивен акт, но не и с отказ могат да се засегнат техни права или интереси. От горното следва и изводът, че в производство по чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ е недопустимо при мълчаливите откази. Според буквалното възприемане на текста на чл. 14, ал. 3, изр. 1 ЗСПЗЗ на обжалване пред районния съд подлежат отказите на службата да се произнесе. Действителният смисъл на посочената разпоредба е по-широк. Предвиденият съдебен контрол обхваща преди всичко решенията, с които общинската служба е отказала да уважи заявлението, а не единствено отказът от произнасяне. Отказ, т. е. отрицателен акт на общинската служба, подлежащ на обжалване, е всяко несъвпадение между исканията в заявлението за връщане на земеделски земи и постановеното решение. По своя характер производството по чл. 14, ал. 3 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи е административно, но с отклонения, предвидени в специалния закон, с който е уредено, т. е. касае се за особено административно производство, а не за такова, близко до охранителното. Решенията на общинската служба по чл. 14, ал. 1 ЗСПЗЗ са индивидуални административни актове, тъй като отговарят на предвидените изисквания. Общинските служби по земеделие са държавни органи по поземлената собственост, които се образуват при общинските съвети и се назначават от министъра на земеделието – чл. 31 и чл. 33 ЗСПЗЗ. Същите са овластени като колективен орган да издават решения, с които се произнасят по подадените заявления за възстановяване на права върху земеделски земи. С решенията се създават права или се отказват такива. Правото на собственост върху земеделските земи се възстановява по силата на закона, но за конкретното връщане на земята по възстановеното право на собственост е предвиден специален ред и органи в това отношение. Този ред е административен, а решенията на общинските служби са индивидуални административни актове, подлежащи на съдебен контрол за законсъобразност, доколкото специалният нормативен акт – ЗСПЗЗ, не съдържа особени разпоредби (к. м. – б. а.). За да върне претендираната от заявителя земя, общинската служба съобразява дали са налице условията на закона за възстановено право на собственост и постановява връщане в съществуващи или възстановими граници или с план за мемеразделяне или отказва искането. Единствената възможност за връщане на земята, предмет на ЗСПЗЗ, е по реда, установен в този закон, т. е. с решение на поземлената комисия, респ. на съда, когато е подадена жалба по чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ. Законът не предвижда друг начин за постигане на посочения резултат“. Решение № 260158 от 16.4.2021 г. по гр. д. № 416 от 2020 г. на Районен съд – Лом.*

³³ Решение от 3.2.2011 г. по адм. д. № 494 от 2010 г. на Районен съд – Девин.

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
LAWN 302 АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС

<p>Стартира при сезиране на съда от засегнато лице с определени в закона реквизити на жалбата. Съдът провежда проверка за редовност и допустимост на жалбата.</p> <p>Председателят на съда, негов заместник или председателят на отделението образуват административното дело, което се предава на съдия-докладчик. Съдията-докладчик съответно председателят на отделение във Върховния административен съд насрочва делото в срок не по-дълъг от два месеца от постъпването на жалбата в съда.</p> <p>Жалбата има суспензивен ефект.</p>	<p>Жалбата се подава чрез общинската служба по земеделие. Делата се разглеждат в населеното място по местонахождението на имота.</p> <p>Общинската служба по земеделие се представлява пред съда от нейния началник, заместник-началник или от упълномощено лице с юридическо образование, или от Министерството на земеделието, храните и горите.</p>
<p>4.1. Доказателства</p>	
<p>Доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда (свидетелски показания, обяснения на страните, писмени доказателства, вещи лица, оглед и освидетелстване). Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. По искане на страните съдът може да събира и нови доказателства, допустими по ГПК. Вещи лица, оглед или освидетелстване той може да назначава и служебно. Разрешаването им може да стане и в първото заседание по делото, ако съдът намери, че е необходимо да изслуша и устните обяснения на страните по посочените от тях доказателства.</p>	<p>В производството пред районния съд са допустими и всички доказателства, предвидени в Гражданския процесуален кодекс.</p>
<p>4.2. Решения</p>	
<p>Съдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването.</p>	<p>Съдът решава спора по същество (чл. 14, ал. 3, изр. 3 от ЗСПЗЗ).</p>
<p>5. Съдебен контрол</p>	
<p>Съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или в друг закон е установено друго (чл. 131 от АПК). Компетентна касационна инстанция е ВАС (арг. чл. 132, ал. 2, т. 5 от АПК). Жалбата се подава до Върховния административен съд чрез съда, който е постановил решението, в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено.</p>	<p>Решението на районния съд подлежи на касационно обжалване по реда на АПК пред съответния административен съд в състав от трима съдии (чл. 14, ал. 3, изр. 5 от ЗСПЗЗ).</p>

IV. Библиография

Дерменджиев, И. Съдебният контрол върху актовете на администрацията, упражняван на основата на специалното овластяване (специалната клауза). В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2005.

Стайнов, П. *Особените юрисдикции в областта на администрацията*. София: Българска академия на науките, 1956.

Хрусанов, Д., Д. Костов. *Административен процес на Република България, 2-ро доп. изд.* София: Сиби, 2011.

Янкулова, С. *Административни юрисдикции*. София: Монт, 2021.

Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:

- Кой са характеристиките на специалната клауза?
 - Какво представлява административната юрисдикция?
 - Кой са специфичните белези на административните юрисдикции?
 - Посочете някои от особеностите на оспорването на административни актове на основата на специална клауза по административен ред.
- Посочете някои от особеностите на оспорването на административните актове на основата на специална клауза по съдебен ред.