



ВЪПРОС № 36:  
**ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПО  
АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД**

LAWN 302 Административно право и административен процес



# ПЛАН

1. Производство по оспорване на административни актове по административен ред – обща характеристика.
2. Начало на производството
3. Развитие на производството.
4. Компетентен орган и произнасяне.
5. Действия на административния орган след произнасянето.



# АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Членове 81–98 от Административнопроцесуалния кодекс



## ПРОИЗВОДСТВО ПО ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД – ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

- **Производството по оспорване на административни актове по административен ред** е съвкупност от процесуални административноправни норми, която урежда в едноинстанционен порядък вътрешноведомствения административен контрол за законосъобразност и правилност на издаваните индивидуални и общи административни актове, упражняван от непосредствено по-горестоящия на издалия акта административен орган.



## ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

- а) една от двете подфази на цялостната контролна фаза на административния процес (другата е оспорването по съдебен ред);
- б) производството е спорно;
- в) засяга законосъобразността и/или правилността на административния акт;
- г) развива се в рамките на администрацията, това е форма на административен контрол;
- д) до него се прибегва, ако заинтересовано лице или прокурорът преценят, че ще оспорят акта и затова има евентуален характер;



## ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

е) сроковете за оспорване по административен ред са посочени в чл. 84 от АПК:

- в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации: контролиращият административен орган прогласява *нищожност* само ако е сезиран в 14-дневния срок по чл. 84, ал. 1 от АПК, което означава, че законодателят предвижда възможност за оспорване на административен акт *без ограничение във времето* с искане за обявяване нищожността му *само пред административния съд*;

- мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе, а когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне;



## ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

- ж) само индивидуалните и общи административни актове подлежат на оспорване (чл. 81, ал. 1 от АПК);
- з) едноинстанционно производство, което се развива пред непосредствено по-горестоящия административен орган;
- и) може да бъде последвано разглеждане на спора пред съд – когато въпросът е решен по същество, решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган подлежи на оспорване за законосъобразност пред съда, а в случай че жалбата или протестът са отхвърлени, на оспорване пред съда подлежи първоначалният административен акт (чл. 98, ал. 2 от АПК);



## ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

к) изключенията от обхвата на оспорването по административен ред са уредени в чл. 82 от АПК, като не подлежат на оспорване по предвидения в АПК административен ред актовете:

1. на Президента на Републиката и на председателя на Народното събрание;
2. на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите и ръководителите на други ведомства и органи, непосредствено подчинени на Министерския съвет;
3. на управителя на Българската народна банка и председателя на Сметната палата;
4. на Висшия съдебен съвет;
5. на областните управители;
6. за които в специален закон е предвидено оспорване направо пред съд (чл. 2, ал. 1 от АПК);
7. актовете на органите, които нямат по-горестоящ административен орган;





## ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

л) участници, субекти и страни в производството са, както следва:

- участници: жалбоподател – заинтересовано лице (физическо лице или юридическо лице), прокурорът, издалият акта административен орган, непосредствено по-горестоящият административен орган, комисия за проучване и разглеждане на случая и др.;

- субекти: жалбоподател – заинтересовано лице (физическо лице или юридическо лице); прокурорът; административният орган; непосредствено по-горестоящият административен орган;

- страни: жалбоподател – заинтересовано лице или прокурорът, както и издалият акта орган;



# ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

м) в производството се упражнява правото на оспорване, което е:

1. *потестативно (преобразуващо) публично право*, на което съответства задължението на непосредствено по-горестоящия административен орган да разгледа и разреши, съобразно закона и в разумен срок, всяко заявено пред него оспорване на административен акт;

2. *процесуално право*, предоставено на гражданите и юридическите лица за защита срещу незаконосъобразни (нищожни или унищожяеми) административни актове, както и на прокурора за защита на законността.

В тази фаза на административния процес органът, издал акта, не е страна в производството, защото той може да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорения акт (право на отзив), да го отмени или измени, или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересованите страни (чл. 91, ал. 1 от АПК), с което се превръща в решаващ въпроса орган.



# НАЧАЛО НА ПРОИЗВОДСТВОТО

- Началото на производството се поставя с подаването на жалбата или протеста.
- Жалбата се подава от адресатите на акта относно *законосъобразността* и *правилността* (целесъобразността) на акта (чл. 83, ал. 2 от АПК). Жалбата се подава, когато са засегнати права, свободи и законни интереси на адресатите на акта и е налице пряк и личен правен интерес. Административният акт, който се обжалва, трябва да засяга правната сфера на самия жалбоподател. Не може да се претендира правен интерес, когато се засягат чужди права.
- Протестът се подава от прокурора относно *законосъобразността* на акта (чл. 83, ал. 3 от АПК). Той осъществява *надзор* за законност върху действията на административните органи и администрацията, поради което не оспорва целесъобразността (правилността) на актовете, действията или бездействията. Прокурорът защитава обществения интерес с оспорването на акта, затова за него не е необходимо да доказва пряк и личен интерес.
- Възможно е да се оспори и съдържанието на документ (чл. 81, ал. 2 от АПК).



# РАЗВИТИЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

- Компетентен да се произнесе е *непосредствено по-горестоящият административен орган* (чл. 81, ал. 1).
- Жалбата или протестът се подават *чрез издалия акта административен орган* (чл. 84, ал. 1 от АПК). Те имат според чл. 90, ал. 1 от АПК *суспензивен ефект* (спират изпълнението на административния акт), освен ако:
  1. всички заинтересовани страни писмено поискат предварително изпълнение на акта;
  2. със закон или с разпореждане по чл. 60 от АПК е допуснато предварително изпълнение на акта (чл. 90, ал. 2 от АПК);
  3. административният орган упражни еднократно правото (не и задължението) на отзив.

Новият акт подлежи на оспорване по реда на АПК. В тези случаи не се допуска повторно преразглеждане на акта (чл. 91, ал. 2 от АПК).



# ДОПУСТИМОСТ НА ЖАЛБАТА/ПРОТЕСТА

- Компетентният орган извършва проверка относно *допустимостта* на жалбата и протеста, а именно доколко жалбата и протестът:
  1. са подведомствени на по-горестоящия административен орган;
  2. са подадени след срок;
  3. подателят има ли интерес от оспорването;
  4. дали подателят писмено не е оттеглил жалбата или протеста (чл. 88 от АПК).



# РЕДОВНОСТ НА ЖАЛБАТА/ПРОТЕСТА

• Компетентният орган извършва проверка относно *редовността* на жалбата или протеста. Жалбата и протестът трябва да са написани на български език и да съдържат:

1. трите имена и адреса, телефон и електронен адрес, ако има такъв - за българските граждани, съответно името и длъжността на прокурора, номера на телефона, ако има такъв;
2. трите имена и личния номер за чужденец и адреса, заявен в съответната администрация, телефон и електронен адрес, ако има такъв;
3. фирмата на търговеца или наименованието на юридическото лице, изписани на български език, седалището и последния посочен в съответния регистър адрес на управление и електронния му адрес;
4. акта, който се оспорва, и органа, който го е издал;
5. органа, до който се подава;
6. възраженията и тяхното основание;
7. искането;
8. подпис на подателя.



## КОМПЕТЕНТЕН ОРГАН

Компетентен да разгледа жалбата или протеста е *непосредствено по-горестоящият административен орган*, на който е подчинен органът, издал оспорения акт.

Административните актове на кметовете на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината.

Административните актове на специализираните изпълнителни органи на общината се обжалват пред *кмета на общината*.

Административните актове на кметовете на общини се оспорват само по законосъобразност пред *областния управител*.

Отказът на организация да издаде административен акт може да се оспори пред съответния *административен орган* съобразно естеството на въпросите, във връзка с които е оспореният акт (чл. 93 от АПК).



# КОМИСИЯ ЗА ПРОУЧВАНЕ И РАЗГЛЕЖДАНЕ НА СЛУЧАЯ

- В *сложни от фактическа или правна страна* случаи компетентният да разгледа жалбата или протеста орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая. Комисията се състои най-малко от трима членове, от които един с юридическо образование и двама специалисти от съответната област, като поне един от специалистите е лице, което не работи в съответната администрация (чл. 94 от АПК). В определен от компетентния орган срок комисията разглежда преписката с възраженията по жалбата или протеста и приложените към нея писмени доказателства, събира нови доказателства, ако това е необходимо, и изготвя мотивирано писмено становище за законосъобразността и целесъобразността на оспорения административен акт. Становището се подписва от всички членове на комисията и се предоставя на административния орган (чл. 95 от АПК). Компетентният орган **НЕ Е ДЛЪЖЕН** да се съобрази с мнението на комисията. Когато не възприеме становището на комисията, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган излага мотиви за това (чл. 97, ал. 4 от АПК). Заинтересованите лица могат да бъдат изслушани от компетентния да разгледа жалбата или протеста орган в разумен срок. За изслушването се съставя протокол (чл. 96 от АПК).





# ПРОИЗНАСЯНЕ

- В *двуседмичен срок* от получаване на преписката, когато е едноличен, и в *едномесечен срок*, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган се произнася с мотивирано решение, с което:
  1. обявява оспорения акт за нищожен,
  2. отменя го изцяло като незаконосъобразен (унищожаем);
  3. отменя го отчасти като незаконосъобразен (унищожаем);
  4. отменя го изцяло като нецелесъобразен;
  5. отменя го отчасти като нецелесъобразен;
  6. отхвърля жалбата или протеста (чл. 97, ал. 1, изр. 1 от АПК).



# ХАРАКТЕР НА ПОСТАНОВЕНОТО РЕШЕНИЕ

- Актът на по-горестоящия административен орган, с който той се произнася по подадена пред него жалба, е *квазиюрисдикционен акт*, защото с него се разрешава правен спор, какъвто е спорът за законосъобразността и целесъобразността на оспорения по реда на глава шеста от АПК административен акт.
- С решението по чл. 97, ал. 1 от АПК може да бъде разрешен (и това е неговото предимство пред съдебното решение по чл. 172, ал. 2 от АПК) и административен спор, какъвто е спорът за правилността (целесъобразността) на оспорения административен акт.



# ХАРАКТЕР НА ПОСТАНОВЕНОТО РЕШЕНИЕ

- Решението по чл. 97, ал. 1 от АПК на непосредствено по-горестоящия административен орган *не е индивидуален административен акт*, а е квазиюрисдикционен акт (правораздавателен акт, с който се решава правен спор) и надзорната инстанция има контролно-отменителна функция, когато с него се:
  1. обявява за нищожен оспореният акт;
  2. отхвърля жалбата или протеста срещу акта (на оспорване пред съда подлежи *първоначалният административен акт* (чл. 98, ал. 1, изр. 2 от АПК);
  3. отменя оспорения административен акт и компетентният орган (непосредствено по-горестоящият административен орган):
    - а) слага край на административното производство (обикновено в случаите, когато то е започнало по инициатива на административния орган);
    - б) връща преписката на по-долустоящия административен орган, издал отменения незаконосъобразен или нецелесъобразен административен акт, който да реши въпроса по същество, когато решаването на този въпрос е в негова изключителна компетентност (дискреционна власт, оперативна самостоятелност).



# Постановеният от непосредствено погорестоящия орган акт *не е АА*

Контролно-отменителна  
инстанция



обявява за нищожен, постановен при условията на оперативна самостоятелност или обвързана компетентност ИАА или ОАА

Контролно отменителна  
инстанция



отхвърля жалба или протест като неоснователни



# Постановеният от непосредствено погорестоящият орган акт *не е АА*

Контролно-отменителна  
инстанция



отменя акта и прекратява  
производството

Контролно отменителна  
инстанция



отменя АА и връща преписката на по-  
долустоящия АО за решаване на  
въпроса по същество поради негова  
изключителна компетентност



# ХАРАКТЕР НА ПОСТАНОВЕНОТО РЕШЕНИЕ

- Решението по чл. 97, ал. 1 от АПК на непосредствено по-горестоящия административен орган е *индивидуален административен акт*, когато с него се „заменя“ *напълно или частично оспорения по реда на глава шеста от АПК административен акт*. Решението по чл. 97, ал. 1 от АПК заменя частично административния акт, когато по-горестоящият административен орган измени оспорения пред него административен акт. В този случай административен акт по чл. 21, ал. 1 от АПК е съвкупността от първоначалния административен акт, в частта, в която е запазен в неговия първоначален вид, и решението по чл. 97, ал. 1 от АПК в частта, с която изменя (допълва) първоначалния административен акт. Този *нов административен акт може да бъде оспорен пред съда изцяло или частично* – било само в запазената част на първоначалния акт, било в новата част, разпоредена с решението по чл. 97, ал. 1 от АПК.



# ХАРАКТЕР НА ПОСТАНОВЕНОТО РЕШЕНИЕ

- Компетентният да разгледа жалбата или протеста орган решава въпроса *по същество* (вместо издалия акта орган), когато в рамките на контролната си функция може да измести подчинения си орган и сам да реши проблема, като издаде съответния административен акт, ако авторът на акта (подчиненият орган) е *трябвало да действа в положение на обвързана компетентност* (чл. 97, ал. 2 от АПК).
- Решението по чл. 97, ал. 2 от АПК по своята същност е *административен акт* по смисъла на чл. 21 от АПК, респ. по смисъла на чл. 65 от АПК, когато отмененият административен акт е общ – това решение напълно замества отменения (първоначален) административен акт и вече самото то е административен акт, защото с него „се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението“. Поради тази същност на решението по чл. 97, ал. 2 от АПК в чл. 145, ал. 2, т. 2, предл. 2 законодателят е допуснал правната възможност да се оспори пред съда по отношение на неговата законосъобразност решението на по-горестоящия орган, с което първоначалният административен акт е отменен и въпросът е решен по същество – това решение вече *не е квазиюрисдикционно*, а решение (волеизявление) по съществото на въпроса как „се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението“, т. е. то е административен акт (индивидуален или общ – в зависимост от това какъв е бил отмененият административен акт).
- Когато въпросът е решен по същество, решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган подлежи на оспорване за *законосъобразност* пред съда (чл. 98, ал. 2, изр. 1 от АПК).



## Постановеният от непосредствено по-горестоящия орган акт е ИАА

Инстанция по същество



изменя изцяло или частично оспорения ИАА или ОАА

Инстанция по същество



отменя АА и решава въпроса вместо по-долустоящия АО, защото той няма изключителна компетентност, а е трябвало да действа при условията на обвързана компетентност





## ДРУГИ ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

- Когато административният орган противозаконно е отказал да издаде документ, компетентният да разгледа жалбата или протеста орган го *задължава* да извърши това, като му определя и срок за издаване на документа (чл. 97, ал. 3 от АПК).
- Когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в срок, законосъобразността на административния акт може да се оспори чрез административния орган, издал акта, пред съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред (чл. 97, ал. 5 от АПК). Непроизнасянето в срок *не е мълчалив отказ*. Оспорва се пред съд *първоначалният административен акт*.



# ДЕЙСТВИЯ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН СЛЕД ПРОИЗНАСЯНЕТО

- Решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган се съобщава *незабавно* на оспорващия и на другите заинтересовани лица (чл. 98, ал. 1 от АПК).



# ВЪПРОСИ

- Какви са характеристиките на производството по оспорване на административни актове по административен ред?
- Кой са субектите, които поставят началото на производството по оспорване на административни актове по административен ред?
- Кой са изискванията за допустимост и редовност на жалбата и протестът?
- Кога е налице отзив на административния орган?
- Какви са правомощията на непосредствено по-горестоящия орган при произнасянето по повод оспорване на административни актове по административен ред?
- Какъв е характерът на постановеното решение в различните хипотези?