

---

Въпрос № 20. Правораздавателен надзор върху изпълнителната дейност.

---

## I. План

1. Понятие за административно правораздаване.
2. Функции на административното правораздаване.
3. Система на административното правораздаване.
4. Видове административно правораздаване.
5. Разграничение между прокурорски надзор и правораздавателен надзор.

## II. Нормативни източници

чл. 1, ал. 2; чл. 8; чл. 117, ал. 1 и ал. 2; чл. 118; чл. 120, ал. 1; чл. 124; чл. 125 и чл. 127 от Конституцията на Република България

Закон за съдебната власт

Административнопроцесуалния кодекс

Закон за административните нарушения и наказания

Закон за административните нарушения и наказания

## III. Изложение

### 1. Понятие за административно правораздаване



**Административно правораздаване** е специализирана властническа надзорна функция по разрешаване на административноправни спорове по повод законосъобразността на актове и действия на административните органи, с които се засягат права, свободи и законни интереси на гражданите и техните организации, осъществявана от съдилищата и особени административни юрисдикции.

Административното, гражданското и наказателното правораздаване изграждат единното правораздаване в Република България, което има за свое предназначение еднаквото и точно прилагане на законите спрямо всички правни субекти, търсеци неговата намеса за упражняване и защита на административноправни права и признати от закона интереси в сферата на изпълнителната дейност (членове 124 и 125 от Конституцията на Република България).

Правораздавателният надзор върху дейността на административните органи е юридически способ за обезпечаване на законността на изпълнителната дейност и за защита на субективните права на физическите и юридическите лица (чл. 125 от Конституцията на Република България). Нерядко е предпочитан, а понякога и единствен способ за защита на субективни права и интереси поради специфичните гаранции за опазване на законността, свързани с неговата организация и функциониране, както и заради стабилитета, с който се ползват неговите решения.

Административното правораздаване е изградено като самостоятелна и независима в решенията си контролна система, начело на която стои Върховният административен съд. Административното правораздаване, осъществявано от *съдебните органи* – по принцип Върховния административен съд и административните съдилища, а по изключение районните и административни съдилища, се нарича *административно правосъдие*. Когато административното правораздаване се извършва от *несъдебни органи* (съвети, комисии, еднолични органи, отдели и др.), става въпрос за осъществяване на административна юрисдикция по специални административни

спорове, наричани *административни юрисдикции* или *особени юрисдикции в областта на изпълнителната дейност*.

Административното правораздаване се занимава с разрешаване на конфликтни правни положения, възникнали между разполагащите с властнически правомощия административни органи и адресатите на техните актове и действия.

*Гражданското правораздаване* има за цел да разглежда и разрешава възникнали между равнопоставени субекти гражданскоправни спорове (вещноправни, семейноправни, наследственоправни, облигационноправни, търговскоправни, трудовоправни и др.) за защита и съдействие на лични и имуществени права.

*Наказателното правораздаване* има за задача да осигури разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона, като обезпечи защитата от престъпни посегателства срещу Република България, срещу живота, свободата, честта, правата и законните интереси на гражданите, както и срещу правата и законните интереси на юридическите лица, и съдейства за предотвратяване на престъпленията и укрепване на законността.

*Административното правораздаване* има за цел разрешаването на административноправни спорове между правни субекти, които се намират в отношения на власт и подчинение. Защитната функция на правораздаването е изрично подчертана в самата Конституция. Съдебната власт защитава правата и законните интереси на физическите лица, юридическите лица и административните органи (чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България). Съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията „съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи“.

## **2. Функции на административното правораздаване**

Административното правораздаване (правораздавателният надзор върху административните органи) осъществява следните важни функции:

- 2.1. Защита на субективните права, свободи и законни интереси на физическите лица и юридическите лица в сферата на изпълнителната дейност.
- 2.2. Действа възпитателно спрямо административните органи и длъжностните лица.
- 2.3. Съдейства за усъвършенстване на изпълнителната дейност.
- 2.4. Стабилизираща функция, чрез която се обезпечават законността на изпълнителната дейност.

## **3. Система на административното правораздаване**

Системата на административното правораздаване в Република България разкрива някои особености в организационен и функционален смисъл.

3.1. От *организационна гледна точка* съществува *дуализъм в системата на административното правораздаване*. Като органи на правораздавателния надзор действат съдилищата, а от друга – административните юрисдикции. Съдилищата са обособени като самостоятелна система, действаща извън системата на административните органи. *Съдилищата* – административните и Върховния административен съд, действат в пределите на закона като органи на административното правораздаване (административното правосъдие).

Административните съдилища разглеждат определените със закон дела като първа инстанция. Административните съдилища разглеждат определените със закон<sup>1</sup> административни дела като касационна инстанция. На административния съд като първа инстанция са подсъдни всички административни дела, освен тези, които със закон са определени като подсъдни на Върховния административен съд. Седалищата и съдебните райони на административните съдилища съвпадат със седалищата и съдебните райони на окръжните съдилища (28 на брой). Административният съд разглежда административните дела в състав от един съдия, освен ако със закон е предвидено друго (трима съдии като касационна инстанция на основание чл. 63а, ал. 3 от ЗАНН). Административният съд се състои от съдии и се ръководи от председател. По решение на общото събрание на съдиите при административния съд могат да се създават специализирани по материя отделения, които се ръководят от председателя или неговите заместници. Административният съд има общо събрание, което се състои от всички съдии, като командированите участват без право на глас.

Върховният административен съд разглежда като първа инстанция актове, определени със закон, и като касационна инстанция - обжалваните актове по дела на административните съдилища и актове по дела на тричленен състав на Върховния административен съд, за които е предвидено касационно обжалване. Върховният административен съд се състои от съдии и се ръководи от председател. Във ВАС има колегии, които се ръководят от председателя или негов заместник, който може да председателства съдебни състави от съответната колегия, при спазване на принципа на случайния подбор при разпределението на делата, без да измества докладчика.

Втората група организационни звена, осъществяващи правораздавателни функции в областта на държавното управление, са различните *административни юрисдикции*. Те влизат в системата на административните органи и са изградени като специализирани правораздавателни органи към определено ведомство за решаване на административноправни спорове, свързани с това ведомство или самостоятелен орган (Комисия за защита на конкуренцията относно решаването на спорове по възлагане на обществените поръчки<sup>2</sup>). Става въпрос за административни юрисдикции по правоприлагането<sup>3</sup>.

Административните юрисдикции имат следните характеристики:

3.1.1. органът, който действа като юрисдикция, трябва изрично да е определен в закона;

3.1.2. да действа при сезиране, а не служебно;

3.1.3. да е натоварен да решава административни спорове;

3.1.4. да следва точно установено в закона елементарно състезателно производство;

3.1.5. в рамките на процедурата е налице оспорване на административен акт по специален ред, извън предвидения в АПК („специална клауза“). Затова особените юрисдикции се произнасят само в изрично указани в закона случаи.

3.2. Във *функционално отношение* административното правораздаване е подчинено на единната цел за спазване на установената законност. Системата на

<sup>1</sup> Закон за административните нарушения и наказания; Закон за МВР и др., когато първоинстанционен съд е бил районният.

<sup>2</sup> Комисията за защита на конкуренцията действа като особена юрисдикция по спор между трети лица по повод на твърдяно правонарушение (отделен е въпросът за конституционностъобразността на това законово решение). Постановеното в него решение по съществото на спора представлява едновременно защита за лицето, чието правно твърдение е било потвърдено и санкция за лицето, чието правно твърдение е било отречено. Решение № 9 от 3.01.2005 г. на ВАС по адм. д. № 4445 от 2004 г. на ВАС, V отделение.

<sup>3</sup> Янкулова, С. *Административни юрисдикции*. София: Монт, 2021, 149-202.

административното правораздаване във функционален смисъл се намира под върховенството на Върховния административен съд, който осъществява върховен съдебен надзор върху дейността на всички съдилища и осигурява точното и еднакво прилагане на законите от тях. Той осъществява надзор и върху дейността на особените юрисдикции. Така правораздавателният надзор върху изпълнителната дейност се представя във функционално отношение като единна система, оглавявана от Върховния административен съд. Единството на системата се гарантира от закона в следния смисъл:

3.2.1. Общото събрание на колегия или на колегиите във Върховния административен съд приема *тълкувателни решения*, задължителни за правораздавателните органи, когато е налице противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона (чл. 124, ал. 1, т. 3 и т. 4 от Закона за съдебната власт).

3.2.2. Върховният административен съд действа като най-висша надзорна инстанция за *преразглеждане на извънредно основание на влезли в сила законни съдебни решения* и на влезли в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото (чл. 237 от АПК). На отмяна подлежат влезлите в сила съдебни решения и влезлите в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото. Влезлите в сила съдебни актове, постановени от петчленен състав на Върховния административен съд, подлежат на отмяна от друг петчленен състав на същия съд. Актът подлежи на отмяна, когато:

1. 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;

2. по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда във връзка с решаването на делото;

3. актът е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен;

4. между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено друго влязло в сила решение, което противоречи на решението, чиято отмяна се иска;

5. страната вследствие на нарушаване на съответните правила е била лишена от възможност да участва в делото или не е била надлежно представлявана, или когато не е могла да се яви лично или чрез повереник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани;

6. с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Не подлежат на отмяна влезлите в сила съдебни актове, постановени от тричленен и петчленен състав на Върховния административен съд в производство по отмяна, както и влезлите в сила решения, постановени по оспорване на общ или подзаконов нормативен акт.

Принципът на инстанционното подчинение в правораздавателната система, за разлика от йерархическото подчинение при администрацията, не дава възможност на по-горната инстанция по своя преценка да упражнява контрол върху по-долната инстанция. Това може да стане при *сезиране по надлежен ред*. По-горната инстанция не упражнява ръководство спрямо по-долната инстанция и не може да ѝ дава указания за решаването на конкретен спор. Тя е в състояние единствено да отмени (видоизмени) издаденото правораздавателно решение с оглед съобразяването му със закона.

Правораздавателният надзор върху административните органи се реализира в *две инстанции (първа и касационна) и в една инстанция*:

- съдебни решения, свързани с достъпа до обществена информация;
- в производство по:
  - а) Закона за социално подпомагане при спорове за отпускане на социални помощи,
  - б) Закона за семейните помощи на деца при спорове за отпускане на еднократни помощи за бременност, раждане или осиновяване на дете за отглеждане на дете от майка (осиновителка) студентка, учаща в редовна форма на обучение, за ученици, записани в първи клас и за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт на многодетни майки;
  - в) Кодекса за социално подпомагане по спорове за обезщетения за временна неработоспособност и трудоустрояване, за обезщетения за майчинство, за обезщетения за безработица;
- откази за предоставяне на правна помощ по Закона за правната помощ;
- спорове, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи по Закона за опазване на земеделските земи;
- решение на първоинстанционен административен съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионен акт публични вземания по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и др.

Особеност съществува при административнонаказателното правораздаване по Закона за административните нарушения и наказания, където действат *повече от две инстанции* (издаването на наказателно постановление като израз на административнонаказателната юрисдикция, контролирана от действащите като втора инстанция по решаване на въпроса за налагане на административното наказание районни съдилища, чиито решения се контролират от касационната инстанция в лицето на административните съдилища).

3.3. В системата на административното правораздаване действат *обща (генерална) клауза* за оспорване на административните актове (на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, като гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон) и *специалната клауза*, която обхваща само случаите, когато не се прилагат правилата на АПК, а оспорването става по друг ред, пред съд или пред юрисдикция. АПК установява обща клауза за оспорване на всички административни актове; ЗАНН предвижда такава клауза за оспорване на всички наказателни постановления на административните органи. Правораздавателният надзор на съдилищата, *основан на общата клауза*, се отнася до *индивидуалните административни актове, общите административни актове и нормативните административни актове*, с изключенията, посочени в АПК. Изключение от това правило може да се допусне с *изрично разпореждане на закона*, както предвижда чл. 2, ал. 2 от АПК: не подлежат на съдебен надзор актовете на Народното събрание, на президента, вътрешнослужебни актове и др. *Изключенията от общото правило трябва да бъдат тълкувани ограничително*. В чл. 128, ал. 3 от АПК е предвидено, че не подлежат на съдебно обжалване административните актове, свързани непосредствено с отбраната и сигурността.

Някои специални нормативни актове предвиждат правораздавателен надзор върху актовете на административните органи *на специално основание (специална клауза)*.

3.4. Административното правораздаване предвижда правораздавателният орган да се произнася като контролно-отменителна инстанция и като инстанция по същество.

#### **4. Видове административно правораздаване**

4.1. Според субекта, който упражнява административноправораздавателната дейност

4.1.1. съдилища<sup>4</sup>;

4.1.2. административни юрисдикции.

4.2. Според предмета на спора административното правораздаване е

4.2.1. за отмяна (видоизменяне) на административни актове;

4.2.2. налагане на административни наказания (административнонаказателна юрисдикция).

4.3. Според начина на извършване и ефекта на решението:

4.3.1. пряко и косвено;

4.3.2. за разрешаване на конфликти за подведомственост (подсъдимост) на административни дела;

4.3.3. тълкувателно;

4.3.4. контролно-отменително;

4.3.5. по същество.

Характерно за *прякото административно правораздаване* е, че съдът или особена юрисдикция разглеждат въпроса за решаване пряко на законосъобразността на административен акт или действие – последният се променя или видоизменя, ако се установи, че е незаконосъобразен и преустановява неговото действие като редовен акт на административния орган.

При *косвеното административно правораздаване* съдът решава пряко друг вид дело (наказателно, гражданско, административно), резултатът от което зависи от преценката относно законосъобразността на един страничен за делото административен акт, който има връзка с предмета на повдигнатия спор.

При решаване на административни спорове Върховният административен съд на общо основание може да издава *задължителни за спазване решения по тълкуване на закона*, наложени от изникнали противоречия по важни въпроси на правоприлагането.

*Контролно-отменителното административно правораздаване* обхваща по-значителната част от случаите на правораздавателния надзор върху административните органи. Неговата правна уредба се съдържа в АПК. При този вид правораздаване съдът е сезиран с някакъв вид искане (жалба, протест, предложение) за отмяната на един административен акт като незаконосъобразен. Решението на съда има *отменителен* (чл. 168, ал. 5 и чл. 172, ал. 2 и ал. 3 от АПК), *без да разреши повдигнатия спор по същество*. Когато действа като контролно-отменителна инстанция или когато актът е нищожен поради некомпетентност или естеството му не позволява решаването на въпроса по същество, съдът изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона (чл. 173, ал. 2 от АПК).

Административното правораздаване *по същество* си поставя за цел да реши един административноправен спор. Съдът, след като прецени законосъобразността на акта или действието, е длъжен да реши сам и въпроса по същество. Когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган, след като обяви нищожността или отмени административния акт, съдът решава делото по същество (чл. 173, ал. 1 от АПК). Когато отмени решението на първоинстанционната инстанция, Върховният административен съд решава делото по същество (чл. 222, ал. 1 от АПК). Когато решението на първоинстанционния съд бъде отменено повторно, Върховният

---

<sup>4</sup> Янкулова, С. Управление в областта на правораздаването. В: *Административно право: специална част. Курс лекции*. София: Сиби, 2015, 205-2010.

административен съд не връща делото за ново разглеждане, а го решава по същество (чл. 227, ал. 1 от АПК). Когато районният съд прецени, че оспореното пред него наказателно постановление по реда на Закона за административните нарушения и наказания е незаконосъобразно, той сам решава въпроса за налагането на административно наказание – да освободи от административнонаказателна отговорност наказаното лице (при отсъствие на основание за налагане на наказание) или да измени (намали) наложеното наказание, ако прецени, че то не съответства на изискванията на закона (чл. 63, ал. 1 от ЗАНН).

4.4. Според начина и основанието за задействане на административното правораздаване е налице:

- 4.4.1. редовно правораздаване;
- 4.4.2. извънредно правораздаване.

*Редовно правораздаване* ще е налице, когато законът предвижда оспорване на административните актове чрез жалба или протест (чл. 145 от АПК).

*Правораздаването на извънредно основание* се допуска по изключение в точно определени от закона случаи. Такова ще е административното правораздаване при отмяна на влезли в сила съдебни актове (чл. 237–249 от АПК).

## 5. Разграничение между прокурорски надзор и правораздавателен надзор

Таблица № 1

<i>характеристики</i>	<i>прокурорски надзор</i>	<i>правораздавателен надзор</i>
<i>начин, по който компетентните органи могат да започнат да упражняват предоставените им надзорни правомощия</i>	прокурорът може да се самосезира и по свое усмотрение да прецени дали да подаде протест срещу един административен акт	съдът действа само след като бъде сезиран с жалба от заинтересованите лица
<i>обхват на надзора</i>	прокурорският надзор може да се разпростира върху законосъобразността на всички актове на органите на изпълнителната власт, които не са изключени от съдебно оспорване	съдът осъществява надзор за законосъобразност само по отношение на акта, за чиято незаконосъобразност е сезиран и който е предмет на разглеждане в конкретното производство
<i>средства на въздействие</i>	прокурорът не може да решава окончателно въпроса за законосъобразността на административния акт, той може само да предложи на съда да го отмени	съдът решава самостоятелно и окончателно въпроса за законосъобразността на оспорения акт, той може да го отмени

## IV. Библиография

Дерменджиев, И. Проблеми на административното правораздаване. В: *Административно право*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2005.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част*. 5-то доп. изд. София: Сиби, 2010.

Къндева, Е. *Административно правосъдие*. София: Сиела, 2006.

Лазаров, К. *Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове*. В: Известия на Института за правни науки на Българската академия на науките, Том XXIV (1970).

Стайнов, П. *Административно правосъдие*. София: Печатница „Стопанско развитие”, 1936.

Стайнов, П. *Правораздавателен контрол на съдилищата в областта на администрацията*. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, том XLVII, 1954/1955.

Янкулова, С. *Управление в областта на правораздаването*. В: *Административно право: специална част. Курс лекции*. София: Сиби, 2015.

**Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:**

- Какво включва понятието „административно правораздаване“ и как се съотнася към понятието „административно правосъдие“?
- Кои са функциите на административното правораздаване?
- Какво включва системата на административното правораздаване?
- Кои са видовете административно правораздаване?
- Какво е отношението на принципа за разделение на властите към прокурорския надзор върху органите на изпълнителната власт?