

ГРАНИЦИ НА ПРОКУРОРСКИЯ НАДЗОР ВЪРХУ АДМИНИСТРАЦИЯТА В ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

гл. ас. д-р Деяна Марчева

Summary: Rule of Law Limitations of Prosecutor's Supervision over Administration

This article renders problematic the prosecutor's supervision over public administration in contemporary Bulgaria and explores what limitations need to be delineated so that such supervision to be in line with the rule of law. The "general prosecutor's supervision" is a fundament of socialist administrative law, grounded in the political ideas of Leninism. After the adoption of the democratic Constitution in 1991 that institute passes over to the contemporary administrative law without any theoretical or practical debates for its place in the paradigm of the rule of law. The Prosecutor's office continues to exist in the same old socialist model as a united, centralized, hierarchical system in the branch of judiciary. While the prosecutor's supervision is no longer theorized as a general one, the powers of the prosecutor, especially the supervision over public administration, have not been substantially constricted. The article raises the question whether the existing prosecutor's supervision over public administration in Bulgaria actually turns into prosecutor's supervision over the citizens and organizations, on one side, and over the court, on the other side. Moreover, the research tackles the balance between the public interest and human rights in the complex relationship between the administration and citizens and offers for debate certain formulas for laying down adequate limitations of the prosecutor's supervision over public administration.

Key Words: Administration, Prosecutor, Rule of Law, Supervision.

ВЪВЕДЕНИЕ

В българската административноправна теория от десетилетия е утвърден материалноправният институт на прокурорския надзор върху администрацията. „Общият прокурорски надзор“ е основополагащ фундамент на социалистическото административно право, обоснован напоително с Лениновите идеи⁴⁴⁹. След приемането

⁴⁴⁹ АНГЕЛОВ, А. *Общият надзор на прокуратурата и Лениновите идеи*. В: 40 години Велика Октомврийска Социалистическа революция. Софийски държавен университет, София, 1957, с. 304 – 316. *Общият прокурорски надзор* е основна тема в административноправните изследвания по време на социализма: АНГЕЛОВ, А. *Общ надзор на прокуратурата на Народна република България*. БАН, София, 1958; СТОЕВ, С. *За проверката по изпълнението на законите като метод в дейността на прокуратурата по общия надзор*. Социалистическо право, 1957, № 7, с. 17 – 24; СТОЕВ, С. *Общ надзор на прокуратурата в НРБ*. Лекции за следдипл. спец. юристи, 8, СУ. Юридически факултет, 1972, с. 201 – 240. Офс. изд.; СТОЕВ, С. *Нови проблеми на общия надзор на прокуратурата в НРБ*. Правна мисъл, 1974, № 2, с. 62 – 68; СТОЕВ, С. *Общият надзор на прокуратурата върху прояви на гражданите*. Социалистическо право, 1968, № 5, с. 11 – 21; СТОЕВ, С. *Някои въпроси, свързани с правата на прокурора, при упражняване на общия надзор*. Социалистическо право, 1966, № 8, с. 44 – 50; БУСАРОВ, И. *Съвместната работа на прокуратурата с обществения контрол*. Социалистическо право, 1962, № 9, с. 66 – 68; МИТКОВ, В. *Методи на прокуратурата по общия надзор*. Социалистическо право, 1974, № 10, с. 42 – 49; МИТКОВ, В. *Предложението на прокурора по общия надзор. Правна същност и законодателна уредба у нас и другите социалистически страни*. Социалистическо право, 1974, № 6, с. 46 – 52; МИТКОВ, В. *Приложно поле на прокурорския надзор*. Социалистическо право, 1972, № 12, с. 26 – 34; МИТКОВ, В. *Протестът на прокурора по ЗП (общ надзор) и по ЗАП*. Правна мисъл, 1976, № 1, с. 68 – 74; СИТНИЛСКИ, К. *Прокурорски надзор върху дейността на окръжните комисии*. Обществено възпитание, 1983, № 5, с. 8 – 13; СИТНИЛСКИ, К. *Прокурорски надзор за законност върху дейността на местните комисии*. Обществено възпитание, 1985, № 2, с. 9 – 15; БЕШКОВ, П. *Превантивната роля на обцонадзорната дейност на прокуратурата*. Правна мисъл, 1987, № 1, с. 40 – 48.

на действащата Конституция на Република България от 1991 г. в административноправната теория въобще не се повдига въпросът дали има място за прокурорски надзор в парадигмата на правовата държава. Вместо това, в конспектите по административно право определението „общ“ на прокурорския надзор е зачеркнато, а в учебниците са изтрети препратките към комунистическата идеология. Идеологическият вакуум в административноправните изследвания от края на XX век и началото на XXI век постепенно започва да се запълва с препратки към принципите на „обществения интерес“ и „правата на човека“. Достатъчно ли е обаче това, за да бъдат запратени в миналото тоталитарните практики на общия прокурорски надзор? Може ли да бъде променено правното мислене за ролята на прокурора в административното право и процес без сериозни дебати дали и доколко въобще има място за такава роля?

Злополучният опит с идеологическото обосноваване на административноправните институти по време на социализма оставя тежък отпечатък върху българската правна доктрина, която през последните десетилетия се развива най-вече като „коментар“ на действащото законодателство. Това е и една от причините в българското административно право да не се е състояла дискусията за баланса между обществения интерес и правата на човека в отношенията между администрацията и гражданите. Нашето мълчание по тези въпроси обаче в крайна сметка позволява „плъзването“ на конструкти на общия прокурорски надзор в съвременното административноправно мислене и тяхното последващо обяснение с вече приетото и действащо законодателство.

1. Генезис на прокурорския надзор в българското право

За всеки, който търси смисъла на правото отвъд записаното в закона, логично възниква въпросът „какъв е произходът и смисълът на прокурорския надзор?“. Самото понятие „прокурорски надзор“ за първи път е въведено след Освобождението през 1878 г. Прокурорският надзор е подробно анализиран като правен институт у нас от Светослав Велчев⁴⁵⁰ в книгата „Прокурорски надзор – произход, развитие, функции“⁴⁵¹, публикувана през 1928 г. В нея се обяснява, че наименованието „прокуратура“ произхожда от латинския глагол **procurare** и означава „грижа се за нещо, управлявам нещо“⁴⁵². От това първо систематично изложение в правната ни книжнина става ясно, че прокурорският надзор е понятие, което обобщава дейността на прокуратурата в „държавно-обществен интерес“⁴⁵³, като най-съществената част от тази дейност се осъществява в рамките на наказателния процес.

Интересното е, че първата книга за прокурорския надзор у нас определя неговото „средно място“ – „по-близо до съдилищата, но и без да се губят връзките с администрацията“⁴⁵⁴ и не изхожда от концепцията за място на прокуратурата в съдебната власт⁴⁵⁵:

⁴⁵⁰ Светослав Велчев (1870-1942) е главен прокурор при Върховния касационен съд в периода от 14.01.1920 г. до 1.02.1932 г.

⁴⁵¹ ВЕЛЧЕВ, С. *Прокурорски надзор – произход, развитие, функции*. Печатница „Гладстон“, София, 1928.

⁴⁵² Пак там, с. 13.

⁴⁵³ Пак там, с. 3.

⁴⁵⁴ Пак там, с. 2 – 3.

⁴⁵⁵ Каквото е безспорно мястото на прокуратурата по действащата Конституция на Република България от 1991 г., като се има предвид, че чл. 126 и чл. 127 от Конституцията систематично се намират в Глава VI „Съдебна власт“, и прокуратурата участва в управлението на съдебната власт, включително чрез конституиране на състава на Висшия съдебен съвет (чл. 130 от Конституцията).

„...в онези държави, в които общественият строй е млад и несъвършен, всеобхващащият правителствен надзор над всички учреждения е една необходимост. Наопаки, нуждата от такъв надзор, упражняван от специално за това създадено учреждение, намалява там, гдето понятието за държавност и съзнанието за обществен интерес е развито... Затова след разчленението на углавно-съдебните функции на съдийска, обвинителна и защитителна, когато се явява нужда от особен орган на публично углавно преследване, наблюдателната функция на прокуратурата се ограничава със сферата на съдебните дела. Прокуратурата получава построение на съдебна почва, влиза в състава на магистратурата и действа при съда, като заема, в средата на държавните учреждения, място между съда и администрацията, по-близо до първия, но със запазване на някои административни елементи.

Прокуратурата, като действа в качество на блюстител на закона и представител на публичните интереси, заедно с това се явява и орган на правителството (*agent du gouvernement*), защото чрез нея то следи за спазването на закона в неговите учреждения... Затова колкото прокурорският институт и да представлява от себе си едно от разчлененията на съдебната власт, в обширен смисъл на думата (обвинителна власт), то в също време е и орган правителствен; като субект на изпълнителната власт... Законоохранителната задача на прокуратурата някога е изчерпвала цялото ѝ назначение. Днес надзорът над административните учреждения от страна на прокуратурата е изоставен; останал е само във вид на наблюдение за спазване на законния ред в съдилищата, и в твърде ограничени размери⁴⁵⁶.

Анализът на Светослав Велчев от 1928 г. за произхода⁴⁵⁷, развитието и функциите на прокурорския надзор демонстрира как този правен институт еволюира от общ надзор в посока специализиране и стесняване на надзорна дейност⁴⁵⁸. Интересното е, че тази тясна концепция за прокурорския надзор върху администрацията е развита в контекста на Търновската конституция от 1879 г., макар и по това време да не

За сравнение в исторически план в Търновската Конституция на Българско Княжество, 1879 г., въобще не се споменават думите „прокурор“ или „прокуратура“ и не се определя къде е мястото на прокуратурата в системата от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна.

От сравнителноправна гледна точка – в Германия и днес е утвърдено разбирането за хибридна роля на прокуратурата като пазител на правото между изпълнителната и съдебната власт. И досега в Германия се водят дебати към коя от властите следва да се причисли прокуратурата. Преобладаващото мнение разглежда прокуратурата като „съдебен орган на изпълнителната власт“. SIEGISMUND, E. *The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organization* (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf). Все още обаче в Германия има и застъпници на разбирането за прокуратурата като „орган за администрация на справедливост наравно със съдилищата“. В рамките на администрирането на справедливост прокуратурата е институция *sui generis*, която изгражда мост между изпълнителната и съдебната власт – следователно стои между двете власти.

⁴⁵⁶ ВЕЛЧЕВ, С. Цит. съч., с. 11 – 12.

⁴⁵⁷ Пак там, с. 2. В Предговора към книгата Светослав Велчев обяснява, че институтът на прокурорския надзор води корените си още в средните векове във Франция и получава завършена форма в Наполеоновото законодателство, като постепенно преминава и в другите европейски държави: „Създаден първоначално за обезпечение на интересите на короната пред съдилищата и пред всички държавни учреждения във форма на частно представителство, развил се по-после в цяло държавно учреждение със здрави основи ... прокурорският надзор, под влияние на нуждата от съчетание на института на представителството пред съда с този на углавното преследване, днес съвместява в себе си наблюдателната и обвинителната си функции.“

⁴⁵⁸ При това в Глава XI „Прокурорски надзор в България“ (с. 112–233) Светослав Велчев отделя общо 26 страници за прокурорския надзор в рамките на углавното производство (с. 126 – 151), 12 страници за надзора по граждански дела (с. 152 – 165) и само 1 страница за надзора по административни дела, като подчертава, че тази деятелност на прокурорския надзор е „доста ограничена“ и във всички случаи е предвидена в специален закон“ (с. 166).

съществува идеологията на правовата държава, съчетаваща принципите на върховенство на правото и правата на човека.

В този исторически контекст още по-остро следва да бъде поставен въпросът защо днес студентите по право излизат от университета с разбирането, че прокурорският надзор е безспорен елемент от формите за контрол върху администрацията, наред с парламентарния и правораздавателния надзор. При това в тяхното правосъзнание прокурорският надзор е утвърден теоретично като още една допълнителна гаранция за гражданите срещу незаконосъобразната администрация. Оттук за тях съвсем естествено следва „участието на прокурора в административния процес“⁴⁵⁹, като при това делото пред Върховния административен съд (ВАС) се разглежда в открито заседание задължително „с участието на прокурор“ (чл. 217, ал. 2 от АПК). Затова и в рамките на прокуратурата е създадена специална структура Върховна административна прокуратура, за да се осигури участието на прокурор по административните дела във ВАС. Рядко днес се поставя въпросът защо е задължително участието на прокурора в производствата пред ВАС и откъде произтича социалната необходимост от широки правомощия на прокурора за участие в административния процес.

2. Действащата правна уредба на прокурорския надзор върху администрацията – въпроси и проблеми

По делата, които разглежда като първа съдебна инстанция, ВАС се произнася по законосъобразността на административни актове:

- законосъобразността на подзаконовите нормативни актове (с изключение на издадените от общинските съвети);
- законосъобразността на актовете на органи, изброени в чл. 132, ал. 2, т. 2, т. 3, т. 4 АПК, вкл. на Министерския съвет (МС), министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, органите на БНБ, Висшия съдебен съвет (ВСС).

По делата, които разглежда като втора инстанция по реда на касационното производство, ВАС осъществява съдебен контрол върху правораздавателни актове. В рамките на инстанционния контрол и по реда на касационното производство ВАС се произнася по касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения (чл. 132, ал. 2, т. 5 от АПК) и частни жалби срещу определения и разпореждания (чл. 132, ал. 2, т. 6 от АПК). А в рамките на извънинстанционния контрол ВАС разглежда молби за отмяна на влезли в сила съдебни актове по административни дела (чл. 132, ал. 2, т. 7 от АПК).

Съгласно чл. 132, ал. 2, т. 8 от АПК на ВАС се подсъдни и оспорванията срещу „други, актове, посочени в закон“. Тази широка формулировка не изключва принципно възможността в специални закони да се предвиди, че ВАС ще разглежда като първа инстанция и оспорванията на законосъобразността на други административни актове. На практика обаче производството пред ВАС по специалните закони във връзка с чл. 132, ал. 2, т. 8 от АПК разглежда законосъобразността на квазисъдебни актове, каквито са актовете на Комисията за защита на конкуренцията⁴⁶⁰, Комисията за защита на потребителите и т. н., и се осъществява по реда на касационното производство.

⁴⁵⁹ Понятието „участие на прокурора в административния процес“ е въведено в доктрината още през 80-те години на XX век: ХРУСАНОВ, Д. *Участие на прокурора в административния процес по Закона за административното производство*. Социалистическо право, 1985, № 1, с. 18 – 26.

⁴⁶⁰ ХРУСАНОВ, Д. *Характеристика на крайния акт на Комисията за защита на конкуренцията*. Достъпна на адрес: <http://gramada.org/krainia-akt-na-kzki/>.

Следователно делата, които ВАС разглежда, не са еднотипни и инерцията, с която се приема за естествено и логично задължителното участие на прокурора в тях, като част от т. нар. прокурорски надзор върху администрацията, следва да бъде изоставена, а концепцията – изцяло преосмислена в парадигмата на правовата държава от гледна точка на баланса между защитата на публичния интерес и защитата на правата на човека.

Една малка част от делата на ВАС са част от първоинстанционния съдебен контрол върху публичната администрация⁴⁶¹, вкл. административни актове на висшите органи на изпълнителната власт – МС, министър-председателя, неговите заместници и министрите; на БНБ, който е специализиран независим държавен финансов органи, който провежда паричната и кредитната политика на държавата; на Висшия съдебен съвет⁴⁶², който е висшият орган на управление на съдебната власт.

И тук логично се поставя въпросът как един прокурор участва като страна в административните дела по оспорване на решения на ВСС, като се има предвид, че от кадровия орган зависи неговото лично кариерно развитие. Другият въпрос от съществено значение е как се съотнася принципът на единоначалие в прокуратурата⁴⁶³, уреден в чл. 136, ал. 3 и ал. 4 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), с членството по право на главния прокурор в ВСС, уредено в чл. 130, ал. 1, изр. 2 от Конституцията⁴⁶⁴.

В административноправната доктрина е поставен въпросът дали крайният акт на КЗК е административен или квазисъдебен акт, наречен от Дончо Хрусанов още „правораздавателен акт“. Става дума за актове на несъдебен орган, който правораздава, и според проф. Дончо Хрусанов те отговарят на следните основни белези: създадени само със закон, органи на изпълнителната власт, в състава на които не участват юристи; пред тях се развива елементарно състезателно производство, решенията им имат сила на пресъдено нещо. Дончо Хрусанов обособява две големи групи „административни юрисдикции“, в зависимост от вида на дейността, която извършват: една група извършват т.нар. правораздавателна дейност по налагане на административни наказания, за която нашата административноправна теория приема, че е решаване на спор между органа, който установява административно нарушение, и лицето, посочено като административен нарушител. Другата група „административни юрисдикции“ контролират правоприлагащата дейност на изпълнителните органи, като например КЗК, пред която се оспорва заповедта на възложителя по реда на Закона за обществените поръчки. Според Дончо Хрусанов, тази заповед представлява индивидуален административен акт, съгласно определението на чл. 21 от АПК, но не се обжалва направо пред съд, а пред КЗК, която е „правораздавателен орган, наред със съда“.

⁴⁶¹ Общотеоретично понятие за публична администрация е разработено от Емилия Къндева: „Публичната администрация: 1) е дейност за постигане на публични цели, на резултати от обществени интереси; 2) проявява се в дейността на трите вида власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, всички те имат обслужваща администрация; 3) има важна роля във формирането и осъществяването на държавната политика и поради това е част от политическия процес на държавното управление; 4) различава се от частната бизнес администрация (private administration)“. КЪНДЕВА Е. *Публична администрация* (четвърто допълнено издание). Сиела, 2007, с. 15 – 16.

⁴⁶² Разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 3 от АПК визира „решения на Висшия съдебен съвет“, но в практиката на ВАС е прието, че се касае за „административни актове на Висшия съдебен съвет“, вкл., когато се касае за актове, с които кадровият орган на съдебната власт назначава на длъжност или налага дисциплинарни наказания по реда на чл. 323 от ЗСВ. Вж. Решение № 15051 от 28.11.2012 г. по адм. д. № 8559 от 2012 г. на ВАС.

Съгласно съответните специални разпоредби на ЗСВ съдебното оспорване на решенията на ВСС може да е едноинстанционно – напр. оспорването на избора на административни ръководители на съдилищата по реда на чл. 187 от ЗСВ, или двуинстанционно – напр., оспорването на наложено дисциплинарно наказание на магистрат по реда на чл. 323 от ЗСВ.

⁴⁶³ Чл. 136, ал. 3 от ЗСВ предвижда: „Прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор.“ Чл. 136, ал. 4 от ЗСВ определя, че: „Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички прокурори и следователи са подчинени на административния ръководител на съответната прокуратура.“

⁴⁶⁴ Чл. 130, ал. 1 от Конституцията гласи: Висшият съдебен съвет се състои от 25 членове. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са по право негови членове.

Главният прокурор, от една страна, участва при вземане на решенията на ВСС чрез своето право на глас „за“ или „против“. От друга страна, на главния прокурор са подчинени всички прокурори, вкл. и участващите в административните дела пред ВАС, с предмет законосъобразността на решенията на ВСС (чл. 136, ал. 3, изр. второ ЗСВ).

Независимо от това дали ще заемем крайна критична позиция към принципа на единоначалие в йерархическата структура на българската прокуратура, като разпознаем в него социалистическия и дори „сталинския“ модел на държавно обвинение⁴⁶⁵, не може да останем безразлични към напрежението и конфликтната позиция, в която е поставен прокурорът, когато трябва да изрази становище дали е законосъобразно или не оспореното пред ВАС решение на ВСС. Аргументът за свободното вътрешно убеждение на прокурора може и теоретично да сменя напрежението донякъде. На практика обаче за лицата, които оспорват решенията на ВСС, участието на прокурора в инициираното от тях административно дело е проблемно. Като се има предвид, че главният прокурор е член по право на ВСС и съответно гласува „за“ или „против“ решенията, които се вземат от ВСС, то логично се поставя въпросът какво заключение ще даде подчиненият му прокурор. Липсва общодостъпна статистика от последните години за това какво е процентното съотношение между заключенията на прокурорите за законосъобразност и за незаконосъобразност на административните актове, предмет на разглеждане във ВАС, и в частност заключенията по „основателността на жалбата“ срещу оспорения административен акт на ВСС⁴⁶⁶. Проблем с условията за формиране

⁴⁶⁵ Такава критика е заявена в българското публично пространство преди повече от десетилетие – Георгиев, Р. „Проблемът с прокуратурата е системен, а не само кадрови“, в. „Капитал“, 6 април 2002 г, http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2002/04/06/214648_problemut_s_prokuraturata_e_sisteme_n_a_ne_samo_kadrovi/; „Исторически йерархията в прокуратурата става единоначалие при болшевиките в Русия след 1917 г.... Никъде в цивилизования свят системата на държавното обвинение не е толкова зависима от който и да е човек...“.

В контекста на мащабната реформа в съдебната власт, инициирана в края на 2014 г. в България, се поставят все по-остри въпроси за „зависимостта на съда и на магистратите от прокуратурата“ като „социалистически модел“, като „нелепа реминисценция от сталинския модел, при който прокуратурата решаваше всичко, а съдът беше някакъв спомагателен орган“, по думите на адвокат Михаил Екимджиев: <http://bnr.bg/plovdiv/post/100613586/zavisimostta-na-magistratite-ot-prokuraturata-e-socmodel>.

⁴⁶⁶ На интернет страницата на Прокуратурата на Република България има раздел „Документи“, включващ три подраздела: План за действие на ПРБ, Годишни доклади, Справки и анализи. В последния подраздел има само една статистическа справка „Обобщени статистически данни за дейността на Прокуратурата през периода 1999 – 2006 г.“, които обаче се отнасят само за дейността в рамките на наказателния процес. В Плана за действие на Прокуратурата на Република България за периода 1.09.2013 – 1.03.2015 г., се предвижда като мярка „Оптимизиране на структурата на ВАП“ с цел „осигуряване на качество и ефективно изпълнение на функциите“.

В структурата на годишните „доклади за прилагане на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи“ след 2008 г. се отделя специален раздел, посветен на прокурорския надзор върху администрацията, вкл. на дейността на Върховната административна прокуратура. В Доклада за прилагане на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2008 г. е изведена следната статистика: „Общо през годината прокурорите от отдел АСН са участвали по закон в съдебни заседания по 10 675 административни дела (срещу 9374 за 2007 г.), както следва: Прокурорите са участвали задължително съгласно изричната разпоредба на чл. 192 от АПК през 2008 г. по 65 дела (вкл. и по отложени) за атакувани подзаконови нормативни административни актове (срещу 31 такива дела за 2007 г.) ... През 2008 г. основната дейност на прокурорите от отдела е участието в касационните производства пред ВАС, което е задължително съгласно изричната разпоредба на чл. 217, ал. 2 от АПК. Прокурорите са участвали общо в 9503 касационни дела на тричлenni и петчлenni състави на ВАС срещу 8531 за 2007 г. ... Като относителен дял участието в касационните производства представлява 89 % от всички административни дела, по които участието на прокурор е задължително по закон.“ (с. 257 от доклада за 2008 г.)

Статистиката във всички годишни доклади след 2008 г. се изчерпва с посочване на броя административни дела или преписки по прокурорски надзор, вкл. и посочване на натовареността на прокурорите в този вид дейност.

на вътрешното убеждение и с автономията на прокурора във всички случаи съществува там, където прокуратурата е единна и централизирана. Това е така, най-малкото защото липсват каквито и да е правни инструменти и механизми, чрез които може да се проследи по какъв начин се формира вътрешното убеждение на прокурора, който по закон е подчинен на главния прокурор.

И тук отново възниква въпросът **какво по принцип налага участието на прокурора в едно първоинстанционно съдебно дело**⁴⁶⁷, образувано по жалба на засегнато лице, а не въз основа на прокурорски протест. В този случай **към кого е насочен прокурорският надзор – към администрацията или към частните лица**, оспорващи административния актове, предмет на съдебно разглеждане?

3. Административнопроцесуалният кодекс – стъпка напред или назад в уредбата на прокурорския надзор върху администрацията?

Теоретичната материалноправна конструкция на прокурорския надзор и съответната процесуалноправна проекция на прокурора като „страна“ в административния процес се обосновават традиционно с необходимостта от защита на държавния и обществен интерес и за запазване на принципа на законност⁴⁶⁸.

До приемането на Административнопроцесуалния кодекс⁴⁶⁹ през 2006 г. обаче законът⁴⁷⁰ не урежда самостоятелно статута на прокурора като „страна“ в административния процес. За сравнение, Законът за административното производство (отм.) в отделни разпоредби конкретизира правомощия на прокурора, вкл. да дава предложение за издаване на административен акт (чл. 7, ал. 1 от ЗАП – отм.), да подава протест срещу административен акт (чл. 21, ал. 3 от ЗАП – отм.). До приемането на АПК, обаче, липсва изрична правна норма, която да приписва на прокурора ясно и недвусмислено качеството „страна“ в административния процес (чл. 15 от АПК). В ЗАП (отм.) липсва и обща разпоредба за участието на прокурора в административния процес като тази по чл. 16 от АПК⁴⁷¹.

В административноправната литература се изтъква, че нововъведението на чл. 16 от АПК, с което за първи път е уредено общо положението на прокурора в административното производство, е нещо положително⁴⁷². Акцентът в правните анализи след АПК е на пръв поглед върху „ограниченията“ и върху това, че прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото (арг. от чл. 16, ал. 2 от АПК). Няма обаче нито един правен анализ,

⁴⁶⁷ В чл. 15 от АПК прокурорът е посочен като „страна“ в административния процес и това е утвърденото от доктрината схващане за неговата процесуална роля, като своеобразна процесуалноправна проекция на материалноправния институт на прокурорския надзор върху администрацията.

⁴⁶⁸ КОСТОВ Д., Д., ХРУСАНОВ. *Административен процес на Република България*, 2-ро изд. Сиби, София, 2011.

⁴⁶⁹ Административнопроцесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.)

⁴⁷⁰ Закон за административното производство (Обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отм., бр. 30 от 11.04.2006 г.)

⁴⁷¹ АПК: чл. 16. (1) Прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като:

1. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове;
2. в предвидените в този кодекс или в друг закон случаи участва в административни дела;
3. започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

(2) Прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото.

(3) При участието си в административни дела прокурорът дава заключение.

⁴⁷² ХРУСАНОВ, Д., К. ЛАЗАРОВ, Е. КЪНДЕВА, Д. КОСТОВ. *Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар*. Сиела, София, 2007, с. 26.

който да сравнява правното положение на прокурора в първоинстанционните административни дела, образувани по жалба на засегнати лица, при действието на ЗАП (отм.) и при действието на АПК.

Принципното новото в АПК в сравнение със ЗАП (отм.) е процесуалноправната норма на чл. 16, ал. 1, т. 3 АПК, която директно оправомощава прокурора „да встъпи“ във вече образувано по АПК производство, „когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес“. До 1997 г. такова правомощие на прокурора е можело да се обоснове по силата на субсидиарното прилагане на ГПК за неуредените въпроси в административния процес⁴⁷³, защото по тогава действащия ГПК (отм.) прокурорът може да встъпи като страна във вече образувано производство „в случаите, определени от закона, както и когато намери, че това се налага за защита на държавен или обществен интерес“⁴⁷⁴. След измененията от 1997 г. на ГПК (отм.) обаче отпада дискрецията на прокурора да преценява кога е налице необходимост от защита на държавен и обществен интерес за встъпване в граждански и административни дела и тази възможност остава само като изключение в изрично и изчерпателно уредени от закона случаи⁴⁷⁵. В действащия Граждански процесуален кодекс⁴⁷⁶ е запазена концепцията, че прокурорът може да участва в производството с права на страна само в предвидените от закон случаи, и дори допълнително е стеснен обхватът на неговите правомощия, като изрично се подчертава, че той не може да се разпорежда с предмета на гражданското дело. В административния процес обаче приемането на чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК е връщане назад към социалистическите формулировки⁴⁷⁷ за процесуалното конституиране на прокурора като страна по делото винаги, „когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес“.

Анализът ясно показва, че общите разпоредби на чл. 15 и чл. 16 от АПК за правното положение на прокурора нямат за цел да ограничат неговата роля като страна в административния процес. Точно обратното, целта на приетия през 2006 г. АПК е да възвърне на прокуратурата позиции, загубени след измененията от 1997 г. в ГПК (отм.), да реинституционализира в административния процес широките дискреционни правомощия на прокурора да встъпва в административни дела в защита на държавен или обществен интерес, а не само в определените от закона случаи. Така тихо и неусетно, без обществен дебат, чрез механизмите на административното процесуално право у нас се промъква общият прокурорски надзор.

И колкото и да обясняваме на гражданите и организациите, които са страни по административни дела, че това е някакъв „друг“ прокурорски надзор, различен от социалистическия модел, не можем да им посочим нито една разлика между днешните процесуални формулировки и онези от 50-те години на ХХ век. Не може и да се обоснове, че частните жалбоподатели разполагат с ефективни гаранции срещу злоупотребата с прокурорски правомощия в административния процес. Не може и да се обясни какво е юридическото съдържание на понятията „държавен или обществен

⁴⁷³ Член 45 ЗАП (отм.).

⁴⁷⁴ Граждански процесуален кодекс (обн., Изв., бр. 12 от 8.02.1952 г., отм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.), чл. 27 (Обн., Изв., бр. 12 от 1952 г.) Прокурорът може да започва предвидените в този кодекс производства в интерес на друго лице или да встъпи като страна във вече заведено производство в случаите, определени от закона, както и когато намери, че това се налага за защита на държавен или обществен интерес.

⁴⁷⁵ Граждански процесуален кодекс (отм). Чл. 27. (Изм., ДВ, бр. 124 от 1997 г.) (1) Прокурорът може да започва предвидените в този кодекс производства в интерес на друго лице или да встъпи като страна във вече заведено производство в случаите, определени от закон.

⁴⁷⁶ Граждански процесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.).

⁴⁷⁷ „Социалистически“, защото са утвърдени за първи път през 1952 г в Гражданския процесуален кодекс (обн., Изв., бр. 12 от 8.02.1952 г), преди измененията от 1997 г.

интерес“⁴⁷⁸, нито можем да се опрема на нормативно установени критерии или процедури за неговото инвокиране в едни случаи, но не и в други. Гражданите и организациите нямат никакви ефективни правни инструменти и механизми за защита срещу актовете на прокурора, които се позовават на „важен държавен или обществен интерес“ и които ги засягат, защото тези актове не подлежат на самостоятелен съдебен контрол. Каква е правната природа на тези актове на прокурора в административния процес не е изяснено нито в доктрината, нито в тълкувателната практика на ВАС.

Отговорността на прокуратурата за подаване на протест срещу административен акт засега се свежда до отговорност за разноси по делото⁴⁷⁸. Интересното е, че в Годишния доклад на прокуратурата за 2013 г. не се приема тази постановка на равнопоставеност между прокурора и останалите страни по делото досежно дължимите такси и разноси в административния процес и определя Тълкувателно решение № 4 от 16.07.2009 г. на ВАС по тълк. д. № 2/2009 г. като създаващо „проблем по приложението на закона“, който трябва да се отстрани по законодателен път⁴⁷⁹. Същевременно тенденцията е прокуратурата да бъде освобождавана от отговорност за такси и разноси. В този смисъл е и последното произнасяне в Тълкувателно решение от 16.11.2015 г по тълк.д. № 7/2014 г на ОСГК на ВКС, според което „Прокуратурата на Република България (ПРБ) при въззивно и касационно обжалване като ответник по иск за обезщетение на вреди по ЗОДОВ⁴⁸⁰ е освободена от държавна такса“.

В българската административноправна теория изобщо не е поставен и не се обсъжда въпросът дали прокуратурата трябва да носи отговорност за вредите, причинени на частните лица от забавянето на изпълнението на административни актове в резултат на неоснователни прокурорски протести. Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от прокуратурата в рамките на наказателния процес при условията на чл. 2 от ЗОДОВ, но нищо не ограничава прокуратурата да подава протести срещу административни или съдебни актове. У нас вредите, причинени на частни лица от забавяне на изпълнението на административни актове, са без всякакво значение, ако прокурорът е направил преценка, че един административен или съдебен акт е незаконосъобразен. И тук се поставя логичния въпрос доколко в една правова държава прокуратурата може да обладава преценката за държавен или обществен интерес и с актовете си да причинява вреди на частните лица, без да носи отговорност за това.

Преценката дали е допустимо встъпването на прокурора по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК подлежи на съдебен контрол, защото съдът може да откаже да конституира прокурора като страна в административното дело. Има практика на ВАС, че „наличието на важен държавен или обществен интерес е предпоставка за допустимост на протеста“ на прокурора срещу обжалвания административен акт и тази преценка принадлежи на

⁴⁷⁸ Тълкувателно решение № 4 от 16.07.2009 г. по тълк. д. № 2 от 2009 г. на ВАС: „Прокуратурата дължи разноси при отхвърляне на подаден до административен съд протест или при неговото оттегляне при условията на чл. 143 от АПК, както и такса за съобщаване чрез обявление в „Държавен вестник“ по чл. 181, ал. 1 и чл. 188 от АПК при подаден протест срещу общ административен акт и подзаконов нормативен акт.“

⁴⁷⁹ Годишен доклад на ПРБ за 2013 г (с. 22): „Няма законодателно разрешение и проблем по приложението на закона, възникнал с оглед постановеното от ВАС в т. 2 от Тълкувателно решение № 4/16.07.09 г. по тълк. д. № 2 от 2009 г. на ОСК на ВАС, свързано с дължимост на такси и разноси от прокурора в административния процес. С оглед задължителността на тълкувателното решение законодателят следва изрично да уреди в чл. 143 от АПК чрез разпоредби, аналогични на тези на чл. 78, ал. 11 и чл. 83, ал. 1, т. 3 вр. ал. 3 от ГПК материята относно разноските и таксите при участие на прокурора в административния процес.“

⁴⁸⁰ Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

съда⁴⁸¹. С оглед на това последната дума дали е налице важен държавен и обществен интерес за протеста на прокурора или за встъпването му като страна в административния процес е винаги на съда. Иначе казано:

„Прокуратурата като страна в съдебното производство е длъжна да обоснове наличието на правен интерес... Според настоящия съдебен състав на Върховния административен съд, първо отделение, правилно е прието от първоинстанционния съд, че наличието на засегнат важен държавен или обществен интерес като обективен критерий е задължителна предпоставка за правото на прокурора да започва съдебните производства, включително тези по чл. 128, ал. 1, т. 1 от АПК във вр. чл. 16, ал. 1, т. 1 и т. 3 от АПК. Единственото производство, което той може да започва винаги, е това по чл. 186, ал. 2 от АПК за оспорване на подзаконов нормативен акт, тъй като незаконосъобразността на нормативните административни актове по презумпция засяга обществения интерес. Субективната преценка на прокурора за наличието на обществен интерес не е достатъчна за действителното му съществуване и за наличието на тази предпоставка съдът следи служебно. Съгласно Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г. на Конституционния съд правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 (сега т. 5) от Конституцията – да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове, е предвидено като средство за защита на обществения интерес. В свое Решение № 3076 от 5.04.2004 г. по адм. д. № 11289 от 2003 г. ВАС е посочил следното: „Съдът следва да прецени дали процесната заповед засяга обществен интерес, в защита на който е установено правомощието на прокурора по чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България да предприеме действия по отмяна, включително да протестира незаконосъобразни административни актове (Решение № 5 по к. д. № 5 от 2003 г. на КС). При липсата на такъв интерес протестът е недопустим и следва да се остави без разглеждане.“⁴⁸²

Тази логика обаче не се възпроизвежда в цялата съдебна практика на ВАС. В други актове на ВАС се приема, че „по отношение на прокурора не е необходимо наличието на правен интерес, за да оспори законосъобразността на административния акт. Достатъчно е той да приеме, че при издаването на акта е допуснато нарушение на закона, за да упражни правото си на съдебно оспорване относно неговата законосъобразност.“⁴⁸³ Част от съдебните състави във ВАС приемат, че не се изисква обосноваване на важен държавен или обществен интерес в протеста на прокурора, защото „съгласно разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове“⁴⁸⁴. Това е и

⁴⁸¹ Решение № 10395 от 9.07.2013 по адм. д. № 2458 от 2013 г. на ВАС, VII отделение: „Разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК дава право на прокурора да започне съдебно производство, когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Това означава, че наличието на важен държавен или обществен интерес е предпоставка за допустимост на протеста. Преценката за наличие на предпоставките за допустимост на съдебното производство принадлежи на съда. С оглед на това, за да е допустим протестът, съдът трябва да провери налице ли е важен или обществен интерес, който налага подаването на протест. Преценката съдът прави на основата на изложеното в протеста.“

⁴⁸² Определение № 983 от 21.01.2013 г. по адм. д. № 15461 от 2012 г. на ВАС, I отделение.

⁴⁸³ Решение № 12157 от 29.09.2011 г. по адм. д. № 7131 от 2011 г. на ВАС, IV отделение.

⁴⁸⁴ Решение № 15864 от 29.11.2013 г. по адм. д. № 9660 от 2013 г. на ВАС II отделение.

В същия смисъл Определение № 1003 от 22.01.2013 г. по адм. д. № 730 от 2013 г. на ВАС, IV отделение: „За образуване на производство по оспорване, направено от прокурора, не се търси доказване на засегната правна сфера, тъй като участието му в административното, респ. в съдебноадминистративното производство предполага осъществяване на конституционната функция - надзор за законност в този процес. В този смисъл е и безпротиворечивата практика на Върховния административен съд – напр., Определение № 9880 от 6.07.2012 г. по адм. дело № 8409 от 2012 г. и Определение № 11790 от 26.09.2012 г. по адм. дело № 10952 от 2012 г. – и двете на трето отделение.“

разбирането на прокуратурата, изразено в систематичния коментар на АПК в частта, подготвена от Ангел Ангелов, който е единственият прокурор от Върховната административна прокуратура сред останалите съдии автори на анализа⁴⁸⁵.

Има и практика на ВАС⁴⁸⁶, според която липсата на мотиви за наличие на важен държавен или обществен интерес в протеста на прокурора представлява нередовност на протеста и същия следва да се остави без движение с указание за отстраняване на тази нередовност. Едва при неотстраняването ѝ в определения срок съдът следва да прекрати делото.

Формулировките в чл. 16, ал. 1 от АПК действително оставят място за тълкуване, че когато предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК прокурорът няма задължение да обосновава държавен или обществен интерес. Тъй като целта на чл. 16, ал. 1 от АПК е да уреди инструментите, чрез които прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, систематичното тълкуване на чл. 16, ал. 1, т. 1 и т. 3 от АПК стои в основата на извода, че действията за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове са първият и основен процесуален инструмент за осъществяване на прокурорския надзор. На следващо място, законодателят поставя като инструмент другите случаи на участие на прокурора в административни дела, изрично предвидени в АПК или други закони. И на трето място, сравнителното и граматическото тълкуване на чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК води до извода, че законодателят предоставя допълнителна процесуална възможност на прокурора да иницира административни производства или да встъпва във вече образувани производства „И когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес“. Вярно е, че подаването на протест е едновременно действие за отмяна на незаконосъобразен административен или съдебен акт (чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК), а от друга е встъпване във вече образувано по АПК производство (чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК). Същевременно обаче отмяната на незаконосъобразни актове е изведена на първо място сред процесуалните средства за осъществяване на прокурорския надзор (чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК) и е отделена от останалите случаи на встъпване в административния процес (независимо от фазата, на която се намира – пред административния орган или пред съда), за които със съюзът „И“ е поставено допълнителното изискване прокурорът да е преценил наличието на „важен държавен или обществен интерес“ (чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК).

⁴⁸⁵ ЕЛЕНКОВ, А., А. АНГЕЛОВ, А. ДЮЛГЕРОВ, А. ДИШЕВА, Л. ПАНОВ, М. КАЗАНДЖИЕВА, С. ЯНКУЛОВА, Т. НИКОЛОВА, Ю. КОВАЧЕВА. *Систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика*. Труд и право, София, с. 166 и сл.

⁴⁸⁶ Определение № 5025 от 5.05.2015 г. по адм. д. № 3202 от 2015 г. на ВАС, II отделение; Определение № 4912 от 30.04.2015 г. по адм. д. № 2645 от 2015 г. на ВАС, II отделение; Определение № 8203 от 03.07.2015 г. по адм. д. № 7431 от 2015 г. на ВАС, II отделение; Определение № 7082 от 15.06.2015 г. по адм. д. № 6554 от 2015 г. на ВАС, II отделение. Всички посочени съдебни актове възпроизвеждат буквално следния параграф: „Съгласно чл. 127 от Конституцията прокуратурата следи за спазване на законността. Правомощията ѝ в областта на административното производство са конкретизирани в чл. 16 от АПК. В случая с подаването на протеста е упражнено правомощието по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК, съгласно която разпоредба прокурорът има право да започне производство, предвидено в кодекса, когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Следователно прокурорът има право да сезира съда с искане за образуване на такова производство против постановлението за прекратяване на изпълнителното производство. Обстоятелството, че в изпълнителното производство като страна не е предвидено участието на прокуратурата освен в хипотезата на чл. 274, ал. 3 от АПК не променя това негово право. С оглед систематичното място на нормата на чл. 16 от АПК в дял първи „Общи положения“ следва да се приеме, че правото на прокурора да иницира производство по този кодекс не е ограничено от фазата на административния процес. Единствената предпоставка, която законодателят е поставил за упражняване на правомощието, е наличието на важен държавен или обществен интерес. Преценката за това дали в случая е налице такъв се прави от съда.“

Разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от АПК реинституционализира социалистическия модел на прокурорски надзор, в който прокурорът няма задължение да обосновава държавен или обществен интерес, когато подава протест срещу незаконосъобразен административен или съдебен акт. Разпоредбата на чл. 16, ал. 2 от АПК, според която прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото, явно не е достатъчно основание за всички съдебни състави във Върховния административен съд да изискват във всички случаи от прокурорите да обосновават „правен интерес“ от оспорването, както го изискват от частните жалбоподатели. „Правният интерес“ на прокуратурата да оспорва незаконосъобразен административен акт неизбежно се обосновава с наличието на „държавен или обществен интерес“. Така се оказва, че единствената разлика между изискванията към протеста на прокурора срещу административни или съдебни актове по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК и изискванията към акта на прокурора за започване и встъпване във вече образувани административни производства по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК е в квалифициращото обстоятелства на „важен“ държавен или обществен интерес. С други думи, допълнителното правомощие на прокурора по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК е обвързано с по-тежки изисквания на доказване в какво се изразява важноста и значителността на държавния или обществен интерес в конкретния случай. Съдебната практика обаче не е създала критерии за разграничение между правния интерес по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК и важния държавен или обществен интерес по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК. И това едва ли е изненадващо, като се има предвид противоречивата практика на ВАС по отношение на изискванията към допустимостта на прокурорския протест по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК по въпроса дали прокурорът е длъжен да обоснове своята активна легитимация да оспорва „незаконосъобразни административни и съдебни актове“ с мотиви за държавен или обществен интерес. Напълно неясно е защо чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК снабдява прокурора не само с правомощия да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, но и „съдебни актове“.

Формулировката в чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК „да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове“ повдига въпроса защо прокурорският надзор се разпростира не само върху администрацията, но и върху съда. Освен това, безспорно в доктрината и съдебната практика, а също и в самия АПК, чл. 209, е утвърдена концепцията, че съдебните актове могат да бъдат нищожни, недопустими или неправилни. Няма правно понятие за „незаконосъобразен“ съдебен акт и неговата поява в чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК, който поставя под един общ „незаконосъобразен“ знаменател актовете на администрацията и актовете на съда, очевидно има за цел да разшири прокурорския надзор по социалистически модел навсякъде, във всички сфери на живота, включително и върху съдебната дейност.

4. Към ограничаване на прокурорския надзор в административното право и процес

И тук се връщаме към поставения в началото проблем за границите на прокурорския надзор в правовата държава, като конкретизираще въпросите: необходим ли е прокурорският надзор върху актовете на съда и трябва ли изчерпателно да бъдат изброени случаите, в които прокурорът образува или встъпва във вече образувани административни производства?

Не би трябвало да се очаква от отделен прокурор или дори от прокуратурата като институция да обладава преценката за наличие на важен държавен или обществен интерес. Такава една преценка трябва максимално да се отдалечи от субективното и личното, а това е възможно само, ако бъде направена в рамките на максимално

публична и прозрачна процедура. „Докладът прилагане на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2013 г.“ (с. 158) директно говори за участие в „административни дела, които включват в себе си участие *по закон* и участие *по преценка* в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес, както и по лична преценка на прокурора.“ Остава напълно неясно какво е правното основание за участие в административно дело „по лична преценка на прокурора“ и, още повече, защо в доклада на ПРБ за 2013 г. тези случаи са отделени от случаите на т.нар. „участието по преценка в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес“. Фразата „лична преценка“ на прокурора, отнесена към участие в административни дела, не е случайно попаднала в доклада от 2013 г., защото се повтаря 7 пъти в него⁴⁸⁷. Всъщност след като веднъж са „развързани“ дискреционните правомощия за прокурорски надзор с чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК по социалистическия модел на чл. 27 от ГПК (отм.), прокуратурата приема, че т. нар. от законодателя „важен държавен или обществен интерес“ може да се свежда до „лична преценка“ на прокурора.

В правовата държава не може да има еднолична субективна преценка на наличието на „държавен или обществен процес“. Затова и съвсем логично тази преценка е била отнета от прокурорите през 1997 г. и е възложена на закона, който се приема от Народното събрание в рамките на най-публичните и прозрачни процедури, познати в съвременната демократична правова държава. Следователно **законът е основната формална граница за упражняване на прокурорски надзор върху администрацията**. Прокурорският надзор върху администрацията не може да бъде „общ“ в една държава, в конституционната основа на която е заложен принципът за върховенство на правото. Правомощията на прокурора да образува или встъпва в административни производства не могат да бъдат дискреционни и по „лична преценка“ за „важен държавен или обществен интерес“, а трябва да са изрично и изчерпателно уредени в закона.

Очертаването на тази формално-процесуална граница на прокурорския надзор обаче не е достатъчно. Необходимо е да се установят пределите на допустимата намеса на прокурора в отношенията между публичната администрация и гражданите, така че да не бъде подменен предметът на прокурорския надзор върху администрацията. Каква е гаранцията, че участието на прокурора в първоинстанционно административно дело, образувано по жалба на гражданин или организация, има за цел надзор върху администрацията, а не надзор върху частния жалбоподател? Откъде произтича необходимостта прокурорът задължително да участва в касационните производства пред ВАС, които имат за предмет съдебни, а не административни актове?

Прокурорският надзор изначално се постулира като материалноправен институт за обезпечаване на законност в дейността на администрацията. Прокурорският надзор не може да дублира или да припокрива по какъвто и да е начин правораздавателния надзор върху администрацията. От тази гледна точка е лишено от всяка логика участието на прокурор в първоинстанционно административно дело, което не е образувано по негов протест срещу незаконосъобразен административен акт. По начало **правовата държава трябва да изключва участие на прокурор пред съда със заключение, че един административен акт е законосъобразен**. Това е така, защото не може да се даде ясен и социално смислен отговор на въпроса какво точно контролира прокурорът, който подкрепя законосъобразността на оспорените пред съда административни актове (съдебната защита на административния орган, законосъобразността на съдопроизводството или нещо друго). Заключение на прокурора за законосъобразност на административния акт, често формулирано като

⁴⁸⁷ За сравнение, фразата „лична преценка“ се повтаря 3 пъти в Годишния доклад на ПРБ за 2012 г. и 8 пъти в Годишния доклад на ПРБ за 2011 г.

заключение за неоснователност на жалбата срещу административния акт, представлява прекомерна намеса на държавата чрез нейните органи в отношенията между администрацията и гражданите, които и без това се отличават с йерархичен характер и с неравнопоставената позиция на частните лица.

Нещо повече, няма смисъл от участие на прокурора със заключение за незаконосъобразност на административния акт, с което само се преповтарят основанията и доказателствата, които вече са възведени от частните жалбоподатели. В този случай прокурорският надзор с нищо не допринася за изясняването и решаването на спора и може да се превърне в корупционен инструмент за подкрепа и защита на частни интереси.

По дефиниция публичната администрация защитава публичния интерес в рамките на закона и не е необходимо пред съда тя да бъде допълнително подкрепена от прокуратурата, която навсякъде по света се свързва със силовите структури и държавната принуда. След като спорът за законосъобразността на един административен акт вече е отнесен от заинтересовани лица пред съда, прокурорският надзор върху администрацията може да има основания само и единствено с допълване на основанията и доказателствата за незаконосъобразност. Това е така, защото прокурорът има много повече правомощия и възможности да се снабди с информация и доказателства за незаконосъобразната административна дейност от гражданите и организациите. Следователно, за да не се превърне прокурорският надзор върху администрацията в прокурорски надзор върху частните лица в рамките на първоинстанционните административни дела, правовата държава може да отвори вратата само за **протест на прокурора срещу незаконосъобразен административен акт**.

Задължителното участие на прокурора в касационните производства по административните дела по силата на чл. 217, ал. 2 от АПК, без прокурорът да е участвал в първоинстанционното административно дело, изглежда също така проблематично. След като прокурорът не е подал протест срещу незаконосъобразен административен акт или действие и не е участвал в първоинстанционното съдебно производство, какво точно налага същият да дава заключение пред ВАС?

Предмет на касационното производство пред ВАС е съдебното решение на първоинстанционния административен съд. Това означава, че заключението на прокурора е свързано с валидността, допустимостта и правилността на това съдебно решение и в този смисъл има само непряко отношение към административния акт, оспорен пред съда. В този контекст, а и като се има предвид вътрешнослужебният език на прокуратурата, въвела понятието „административно-съдебен надзор“, излиза, че чл. 217, ал. 2 от АПК разширява правомощията на прокуратурата отвъд мислимото в една правова държава и de facto се превръща в прокурорски надзор върху съда. Става дума за надзор на прокуратурата върху начина, по който се осъществява правораздавателният надзор върху администрацията. Подобна дейност не само е несъвместима с принципите на правовата държава и правата на човека, но е и напълно лишена от какъвто и да е социален смисъл, а същевременно ангажира огромен публичен ресурс.

В Доклада за прилагане на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2008 г. е подчертано, че „концентрирането на усилията на прокурорите в осъществяването на административно-съдебния надзор за законност предимно в касационните производства с разпоредбите на АПК е удачно законодателно решение и определено дава възможност за по-добра подготовка за съдебните заседания“ (с. 257).

Анализът на всички годишни доклади на прокуратурата след 2008 г.⁴⁸⁸ разкрива една непрецизност в правната терминология в контекста на прокурорския надзор върху администрацията, която се превръща в опасна тенденция на подмяна на целите и смисъла на този правен институт. От десетилетия в рамките на Върховната административна прокуратура съществува отдел „Административно-съдебен надзор“, който осъществява дейността по участие на прокурорите в административни дела. **Фразата „административно-съдебен надзор“ постепенно се налага като основен елемент от правния език на прокуратурата за обозначаване на участието на прокурорите в административното съдопроизводство.** Силно впечатление прави обстоятелството, че още през 2002 г. годишният доклад на прокуратурата има раздел 3 „Съдебен надзор“⁴⁸⁹, елемент от който е т. нар. Административно-съдебен надзор, а отделно има раздел 5 „Надзор за законност на административните актове“⁴⁹⁰.

Годишният доклад на Прокуратурата за 2008 г. обособява в отделен раздел IV „Дейност на ВАП“, която е структурирана по отделения, специализирани съответно в „Административно-съдебен надзор“ и „Надзор за законност, защита на обществен интерес и правата на гражданите“. В раздел II „Дейност на териториалните прокуратури и разследващите органи“, т. 4 „Административен надзор за законност“ е отразена същата специализация в дейността на прокурорския надзор между съдебни дела и дейност, пряко насочена към администрацията „в защита на обществен интерес и правата на гражданите“.

Годишният доклад на Прокуратурата от 2013 г. обединява в общ раздел IV „Дейност на териториалните прокуратури и на Върховната административна прокуратура по административно-съдебния надзор и надзора за законност“. Статистиката на средната натовареност на прокурорите (с. 148 от доклада за 2013 г.) разкрива, че прокурорите основно се явяват по административни дела, така че същинският прокурорски надзор, насочен пряко върху администрацията е оставен на заден план. Така например средната натовареност на прокурор за 2013 г. включва 314 административни съдебни дела, и 51,2 преписки извън съда⁴⁹¹. Статистиката за средната натовареност на прокурорите по административни дела пред съд и извънсъдебни преписки, показва, че те са били съответно за 2011 г. в съотношение 7:1, а през 2013 г. – в съотношение 6:1.

Очевидно вътрешнослужебният език на прокуратурата в България разграничава понятията „надзор за законност“ и „административно-съдебен надзор“. И макар от съдържанието на докладите да е ясно, че в първия случай се касае за контролната дейност, която пряко е насочена към администрацията (вкл. проверки, прокурорски постановления и т.н.), а във втория – за участието на прокурорите в съдебните дела, не можем да не си зададем въпроса *защо въобще е възникнало понятието „административно-съдебен надзор“ в прокурорския вътрешнослужебен език.* Очевидно е, че този термин е изключително непрецизен и не би могъл да се превърне в

⁴⁸⁸ Тъй като на актуалната интернет страница на Прокуратурата на Република България към ноември 2015 г. (<http://www.prb.bg/bg/documents/godishni-dokladi/>) не е публикуван годишен доклад за 2007 г. (т. е. за първата година от дейността на прокураторския надзор върху администрацията след приемането на АПК), докладът за 2008 г. е първият доклад, към който отнасям позоваванията в настоящия анализ.

⁴⁸⁹ От съдържанието става ясно, че прокуратурата обозначава като „съдебен надзор“ явяването пред съда, поради което в зависимост от вида на съдебните дела надзорът е наречен „наказателно-съдебен“, „гражданско-съдебен“ и „административно-съдебен“.

⁴⁹⁰ <http://www.prb.bg/bg/documents/godishni-dokladi/godishen-doklad-prb-2002/>

⁴⁹¹ За 2011 г. и 2012 г. съотношението между съдебна и извънсъдебна дейност на прокурорския надзор е почти същото. За 2011 г. средната натовареност на прокурорите по административни съдебни дела е 308,9, а извънсъдебните преписки – 39. За 2012 г. средната натовареност на прокурорите по административни съдебни дела е 331,5, а извънсъдебните преписки – 46.

легален термин, защото носи смисъла на надзорна дейност, упражнявана от прокуратурата върху съда. Вярно е, че е необходима специализация на прокурорите, които се явяват по съдебни дела с предмет оспорването на законосъобразността на административни актове, защото състезателността в съдебния процес поставя прокурорите в много различна позиция от тази, която те имат в извънсъдебната дейност на проверки (планови и извънпланови), предложения и други прокурорски актове.

Именно за да се осъществява ефективно прокурорският надзор върху администрацията и в съдебната фаза, дейността на прокуратурата не трябва да дублира дейността на частните жалбоподатели. Още по-малко, прокурорският надзор върху администрацията може да се осъществява посредством заключения за законосъобразност на административния акт. В противен случай до безкрайност ще се възпроизвежда съвременната картина в касационното производство пред ВАС, в която огромната част от заключенията на прокурорите са формални, различават се само във фактологичната част, а в правните изводи са буквално *copy-paste* едно от друго.

И това не учудва никого, особено като се има предвид статистиката, която прокуратурата отчита за средната натовареност на прокурорите по административни съдебни дела – 314 дела на прокурор за 2013 г., 331 дела на прокурор за 2012 г. Календарната година има общо 365 дни, от които работните дни са не повече от общо 253. Същевременно всеки прокурор ползва редовен годишен и евентуално болничен отпуск, а когато е на работа, трябва да разпределя времето си между запознаване с административното дело, подготовка на заключение и явяване пред съда. Няма статистика на работните часове, които прокурорите средно ангажират за всяка от тези дейности по административните дела. Но едва ли такава статистика е необходима, за да стане ясно за всеки, че е **напълно невъзможно в тази времева рамка прокурорът да участва задълбочено и ефективно в повече от 300 административни дела и 50 извънсъдебни преписки годишно.**

Статистиката е още един аргумент за ограничаване на участието на прокурора в административното съдопроизводство, така че да не дублира съдебната защита на нито една от останалите страни в процеса – административен орган или частен жалбоподател. И тук логично възниква въпросът дали е необходима Върховна административна поркуратура у нас – въпрос, остро поставен в контекста на съдебната реформа, инициирана през 2014 г у нас.

Основният аргумент на поддръжниците на Върховната административна прокуратура е принципът в чл. 126 от Конституцията, според който „структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата“. Сравнителноправният анализ на организацията и дейността на прокуратурата в Германия и Франция сочи, че и там е заложен принципът, че организацията на прокуратурата е огледална на съдилищата⁴⁹². Огледалността между структурата на прокуратурата и съдилищата обаче никъде не се абсолютизира⁴⁹³.

Така например, в Германия прокуратурата е организирана на федерално и провинциално ниво. Федералната прокуратура се оглавява от генерален федерален прокурор (*Generalbundesanwalt*), занимава се основно с тежки престъпления срещу държавата и представлява държавата пред Федералния върховен съд

⁴⁹² GILLIÉRON, G. *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*. Springer International Publishing Switzerland, 2014, p. 263, p. 287.

⁴⁹³ Абсолютизирането на принципа за огледалност между структурата на съдилищата и на прокуратурата е принципно невъзможно, защото в Германия начело на прокуратурата стои министърът на правосъдието. В Германия правомощията на министъра на правосъдието са толкова значителни (вкл. да изземва дела и да се намесва в отделни дела), че у нас биха се възприели като нарушение на конституционното разделение на властите.

(Bundesgerichtshof)⁴⁹⁴. Наред със системата на общите съдилища има и специализирани съдилища, вкл. Федерален административен съд (Bundesverwaltungsgericht), Федерален финансов съд (Bundesfinanzhof), Федерален трудов съд (Bundesarbeitsgericht) и Федерален осигурителен съд (Bundessozialgericht). В структурата на прокуратурата обаче няма обособена Федерална административна прокуратура, нито каквато и да било друга специализирана прокуратура, огледална на специализираните съдилища. На равнището на всяка провинция в Германия системата на общите съдилища включва Районен съд (Amtsgericht), Провинциален съд (Landgericht)⁴⁹⁵ и Върховен провинциален съд (Oberlandesgericht). Структурата на прокуратурата в провинциите съответства на Върховния провинциален съд и на Провинциалния съд. Няма обаче районна прокуратура, съответстваща на районен съд (Amtsgericht) в провинцията.

Върховна административна прокуратура няма нито в Германия, нито във Франция, макар и двете държави да имат върховен съд, специализиран в административното правораздаване. В контекста на сравнителноправния анализ възниква въпросът „какво налага обособяването на Върховна административна прокуратура в България и защо толкова голям ресурс от прокуратурата е ангажиран в т. нар. прокурорски надзор върху администрацията, при това концентриран основно върху формално и неефективно бюрократично участие в административни съдебни дела?“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прекъснатите връзки с генезиса на института на прокурорския надзор, отпечатъкът на социалистическото административно право и несъстоялата се дискусия в доктрината относно границите на прокурорския надзор върху администрацията в правовата държава стоят в основата на противоречивата съдебна практика и общественото недоверие към прокуратурата като основен пазител на законността в държавата. Ясното очертаване на границите на прокурорския надзор върху администрацията в закона е първата стъпка за привеждането на този правен институт в съответствие с принципите на върховенство на правото и правата на човека. Следващата и по-важна стъпка е свързана с радикална промяна не само на правния и вътрешнослужебния език на прокуратурата, но и на цели структури на административноправното мислене и правни институти, които трябва да бъдат изследвани отново и преосмислени през призмата на върховенството на правото като динамичен баланс между правата на човека и публичния интерес.

гл. ас. д-р Деяна Марчева е щатен преподавател в Нов български университет, департамент „Право“, E-mail: deyana.marcheva@gmail.com.

⁴⁹⁴ Op. cit., p. 263 – 265.

⁴⁹⁵ Провинциалният съд (Landgericht) в основни линии е аналогичен на българския окръжен съд.