

ПУБЛИЧНА ЛЕКЦИЯ НА СЪДИЯ АТАНАСКА ДИШЕВА, ЧЛЕН НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, ПРЕД СТУДЕНТИ ПО ПРАВО НА ТЕМА: „РОЛЯТА НА ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС“

Райна Николова¹

Резюме: Публичната лекция е посветена на темата за прокурорския надзор върху дейността на административните органи в контекста на принципа за разделение на властите и на принципа на правовата държава. Ще даде въз-

можност да се конкретизира обемът на прокурорската функция за спазване на законността.

Ключови думи: административен процес, компетентност, прокурорски надзор



¹ Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ел. поща: rnikolova@nbu.bg.

На 4 ноември 2020 г. от 10,30 часа във виртуалната класна стая на курса *LAWN302 Административно право и административен процес* съдия Атанаска Дишева, член на Висшия съдебен съвет², произнесе публична лекция на тема: „Ролята на прокурора в административния процес“ пред студенти от магистърска програма „Право“. Модератор на събитието бе проф. д.н. Райна Николова, която в началото на събитието представи накратко кариерното развитие на лекторката.

Съдия Дишева започна своето изложение с определяне на характеристиките на прокуратурата, отличаващи я от друга част от съдебната власт (съдилищата) по това, че е централизирана структура, в която действа принципът на субординация. След това обсъди функционирането ѝ в контекста на конституционния принцип за разделение на властите и ролята ѝ при прилагането на конституционния принцип на правовата държава, като акцентира върху принципа за спазване на йерархията на нормативните актове, който не позволява законите да противоречат на Конституцията. Посочи обхвата на компетентността на прокурора, очертана в чл. 127 от Конституцията на Република България, в чл. 145 от Закона за съдебната власт и чл. 16 от Административнопроцесуалния кодекс. Обърна внимание върху неговата роля на всички етапи на административния процес – по издаване на административни актове, оспорването им и тяхното изпълнение.

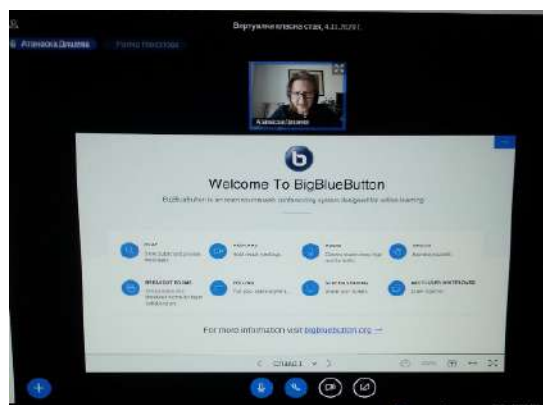
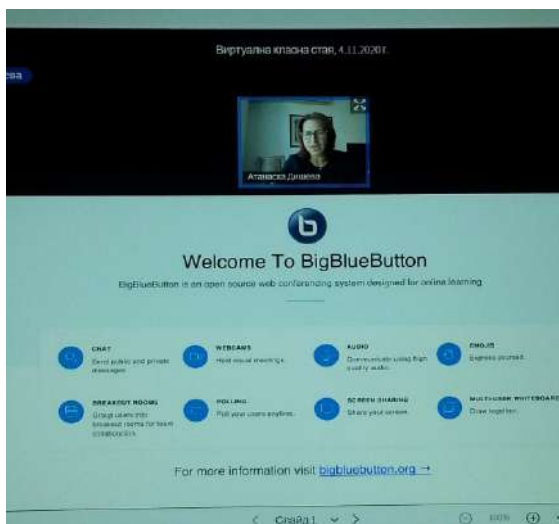
Съдия Дишева се спря на основните разпоредби в Закона за съдебната власт, които оформят функционалната особеност на прокурора. Изтъкна, че негова роля се констатира при налагането на административни наказания, прилагането на принудителни административни мерки. И продължи с това, че в Административнопроцесуалния кодекс правомощията на прокурора са предвидени в следния смисъл: прокурорът има правомощия да предприеме съответните действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове. Тези правомощия се свеждат до възможността той да инициира производство, което да доведе до отмяната на този акт. Начинът, по който прокурорът прави това, е чрез подаването на протест срещу незаконосъобразния административен акт. Освен това прокурорът може да встъпи във вече образуван процес, инициран от друго лице – частноправен субект. Също така прокурорът има хипотези, в които участва в образуван вече административен процес. Това той прави с оглед защитата на държавен или обществен интерес. В Административнопроцесуалния кодекс няма дефиниция какво представлява държавният или обществен интерес, нито в друг нормативен акт, сподели лекторката. Правната теория има думата по този въпрос. Преобладаващото в съдебната практика е разбирането, че когато прокурорът упражнява правомощия, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс в защита на държавен или обществен интерес, наличието на такъв интерес се предполага. Тоест, не е нужно във всяко конкретно производство той да го доказва. Макар че има случаи, в които протестите на прокурора са приемани от съда за недопустими, съответно производството е прекратявано, защото съдебните състави са приемали, че прокурорът не е доказал наличието на държавен или обществен интерес да упражни съответното си правомощие.

Съдия Дишева заяви, че ролята на прокурора в административния процес е съществена в конкретни случаи и затова участието му е задължително в съдебни производства като тези по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). За неговата особено важна роля говори фактът, че в производствата по ЗОДОВ неучастието на

² Атанаска Дишева е завършила Софийския университет „Свети Климент Охридски“, специалност „Право“. В периода 20.12.1989 г. – 20.12.1990 г. е съдебен кандидат в Софийски градски съд. В периода 5.07.1991 г. – 5.04.1992 г. е младши съдия в Окръжен съд – Варна. От 6.04.1992 г. до 4.10.1999 г. е съдия в Районен съд – Варна. В периода 4.10.1999 г. – 21.02.2005 г. е съдия в Окръжен съд – Варна. В периода 21.02.2005 г. – 3.10.2017 г. е съдия във Върховния административен съд на Република България. От 3.10.2017 г. е член на Висшия съдебен съвет.

прокурора в тях се възприема за съществено процесуално нарушение и основание за отмяна на акта, постановен в това производство. Другите случаи, в които прокурорът е длъжен да участва, защото все така се презумира наличието на държавен или обществен интерес от неговото участие в съответните съдебни производства, са например всички касационни производства. Това са както производствата, които се развиват по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) пред съответния административен съд като касационна инстанция, така и в производствата като касационна инстанция пред Върховния административен съд по АПК. Същото се отнася и за производствата по отмяна – един извънреден процесуален способ за отмяна на влезли в сила неправилни съдебни актове на специално посочени в закона основания.

Все в съответствие с изискването за разделението на властите и за упражняването на правомощията, които произтичат от това разделение на властите, и изискването да се упражняват правомощията в обема и по начините, чрез способите, предоставени от закона, съдия Дишева сподели, че ѝ се струва важно да държим сметка за това, че прокурорът като всеки държавен орган в системата от държавни органи може да упражнява правомощията си само дотолкова, доколкото те са му предоставени първо, от Конституцията на Република България, и след това от законите, които могат да доразвият правомощията, предвидени от Конституцията, но в никакъв случай не могат да ги разширяват. Защото иначе тегне опасността тези законови разпоредби, които предоставят такива правомощия, да бъдат обявени за противоконституционни от Конституционния съд. Така че, когато се коментира упражняването на правомощия на прокурора в административния процес, следва да се има предвид това – как прокурорът може да упражнява тези правомощия и какво може да прави той.



Също така привлича към отговорност лица, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер.

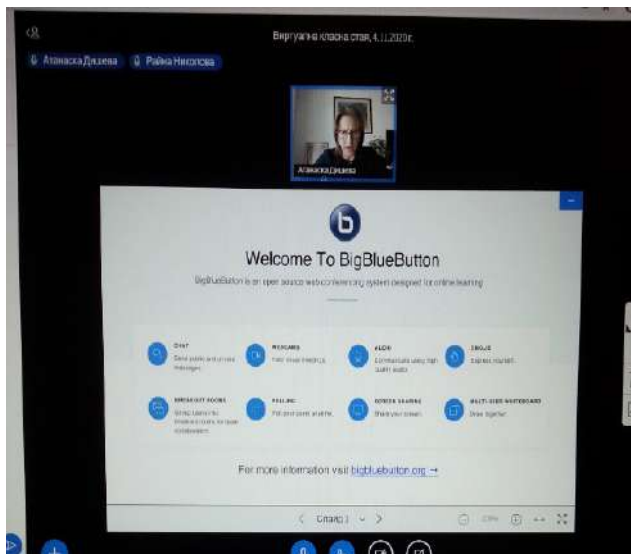
Съдия Дишева обърна внимание на едно обстоятелство. В чл. 127 от Конституцията са описани няколко правомощия на прокурора, като законовият текст гласи, че прокуратурата следи за спазването на законността (изброявайки правомощията), но само част от тях имат отношение към административния процес. Първото правомощие на прокуратурата предвижда, че тя ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. На второ място, тя може да извършва разследване. Също така привлича към отговорност

Споменатите правомощия засягат предимно наказателните производства. Съдия Дишева цитира правомощието на прокурора по надзор върху изпълнението на наказателните и другите принудителни мерки. Акцентира върху това, че тук се имат предвид наказателните мерки в рамките на наказателния процес и принудителни мерки, част от които имат отношение към административното производство, а именно – принудителните административни мерки. Лекторката отбеляза, че следващите две правомощия от конституционния текст са: да протестира незаконосъобразни актове и в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Изрази мнение, че точно това са споменатите разновидности на правомощията на прокурора в административния процес съобразно АПК: действие срещу незаконосъобразни административни актове в защита на държавен или обществен интерес, което може да бъде упражнено чрез подаването на протест, и участието в административния процес, което участие има две измерения: когато прокурорът прецени, че неговото участие се налага за защита на държавен или обществен интерес, или когато по силата на законова разпоредба участието на прокурора в административен процес е задължително. Особено ползотворна е неговата роля в производствата по оспорване на наредби на общинските съвети, когато същите са незаконосъобразни. Освен чрез протест, който е предявен от прокурора, полагащ началото на съдебното административно производство, участието може да бъде осъществено и чрез неговото встъпване в процеса.



Лекторката посочи, че заслужава внимание да запознае студентите с възможностите на прокурора в административния процес, и заяви, че когато той инициира административно съдебно производство, Административнопроцесуалният кодекс предвижда, че прокурорът има роля като на страните в този процес. Когато прокурорът участва в съдебното административно производство, той дава заключение. Съдия Дишева сподели, че какъв е характерът на това заключение, не е точно уредено в закона, но в съдебната практика е напълно ясно и последователно застъпвано разбирането, че това заключение не е обвързващо за съда и има по-скоро подпомагащ го характер. Тя изясни, че в заключението се прави тълкуване на фактите и на приложимите правни норми. Представи мнението на свой колега – съдия, който в момента работи във Върховна административна прокуратура, че заключението на прокурора по административни дела се доближава и по-скоро има много общи черти със

заклучението на Генералния адвокат в производствата пред Съда на Европейския съюз, където прокурорът се нарича „прокурор на правото“. Тоест, той не се явява в защита на една или друга страна, а по-скоро е защитник на правото на Европейския съюз.



В изложението си съдия Дишева постави въпроса и за налагащото се в последно време говорене за това дали прокурорът има правото да осъществява т.нар. *общ надзор за законност*, и в частност – доколко този надзор за законност има място в административното производство. Тя припомни направеното от нея позоваване на чл. 127 от Конституцията на Република България и на невъзможността законите да противоречат на Конституцията, които, ако противоречат, не следва да бъдат прилагани и трябва да бъде търсен начин същите да бъдат обявени за противоконституционни. Общият надзор за законност, който

прокуратурата може да осъществява, е бил предвиден като такъв в действащите конституции по време на тоталитарната държава. Той е бил уреден по различен от сегашния способ на уредба, заради което лекторката изрази мнение, че правомощията, които прокуратурата има, са тези, посочени в Административнопроцесуалния кодекс, и каквито съответстват на конституционния текст в действащия Основен закон.

След това студентите пристъпиха към задаване на въпроси не само по проблемите, засегнати в публичната лекция. Възползвайки се от позицията на съдия Дишева на член на Висшия съдебен съвет, те се интересуваха от редица теми с философски, актуален и личен характер, сред които:

- възможността съдиите и прокурорите да се тестват от полиграф с цел установяване на случаи на корупционни практики в работата им;
- свръхсубординацията в дейността на прокуратурата;
- къде би трябвало да е мястото на прокуратурата – в съдебната власт или в изпълнителната власт;
- изясняване на смисъла на понятието съдебна ваканция в периода от 15 ноември до 31 декември 2020 г. в контекста на действащото законодателство;
- дали Висшият съдебен съвет е обсъдил искането на Съюза на съдиите в България да се стартира дисциплинарно производство за предсрочното освобождаване на главния прокурор Иван Гешев от длъжността му;
- съществува ли вероятност в обозримо бъдеще да се промени правното положение на прокуратурата;
- доколко е уместно участието на прокурор в административния процес, след като във Федерална република Германия например неговата функция се изпълнява от „държавен адвокат“, назначен в самия съд, който взема участие в процеса, ако сметне за необходимо, а на ниво провинциален съд част от провинциите дори са закрили тази длъжност и общественият интерес се защитава от органа, който е страна по делото;

- макар прокурорското заключение да не е обвързващо за съда, до каква степен то все пак се взема предвид в практиката;
- доколко някои от сегашните разпоредби в Закона за съдебната власт не дават на прокурора правомощия да упражнява общ надзор за законност;
- доколко е приемливо при атестирането на съдиите и прокурорите да се ползва полиграф;
- дали не трябва и защо не е сезиран Конституционният съд относно текстове в Закона за съдебната власт, които допускат общ надзор за законност на прокуратурата;
- доколко е прието участието на прокурора в наказателните производства по чл. 78 от Наказателния кодекс по негова преценка;
- доколко е законосъобразно решението на Народното събрание за прекратяване на работата на съдилищата през март – април 2020 г. и дали това доведе до натовареност в дейността на съдилищата;
- личното мнение на съдия Дишева за предложените промени в Наказателно-процесуалния кодекс от страна на Прокуратурата на Република България;
- доколко е уместно само прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет да извършва подбор на кандидатите за европейски делегирани прокурори;
- доколко проблемна е процедурата по формирането на състава на Висшия съдебен съвет и по-специално политическите назначения в т.нар. парламентарна квота;
- доколко мястото на главния прокурор е в състава на Висшия съдебен съвет;
- при атестирането на магистратите не следва ли да се правят психологически изследвания, тъй като същите в продължение на години са подлагани на стрес и сериозен натиск в работата им, с оглед разглежданите от тях дела;
- каква би трябвало да е отчетността на прокуратурата, за да се защити общественият интерес;
- как лекторката е избрала професията на съдия и дали е удовлетворена от практиката си.



На всички въпроси съдия Атанаска Дишева отговори задълбочено, обстойно и аргументирано. Тя благодари на студентите за проявения интерес към нейната публична лекция и ги призова да изучават старателно административното право и административния процес, защото днес административното право намира все по-голямо приложение в обществените отношения. Тя отправи към тях прагматичен съвет, като се позова на факта, че все още юристите – специалисти по административно право, са малко на брой и това е перспективно поле за професионална реализация. Призова ги да не пропускат шанса, докато са в университета, да изучават колкото могат повече аспекти на административното право и процес, защото със сигурност тези знания ще са им необходими и полезни в практиката.

По предварителен план срещата трябваше да продължи до 12,00 часа, но интересът на студентите (67 на брой) бе изключително голям, съдия Дишева се представи като високо ерудиран и увлекателен лектор, поради което събитието приключи в 13,00 часа. В края на часа студентите отправиха думи на гореща благодарност за предоставената им възможност да се срещнат с авторитетен професионалист като съдия Атанаска Дишева и за изнесената от нея изключително интересна публична лекция за ролята на прокурора в административния процес.

**PUBLIC LECTURE OF JUDGE ATANASKA
DISHEVA – MEMBER OF THE SUPREME
JUDICIAL COUNCIL – BEFORE LAW
STUDENTS ON THE TOPIC: “THE
ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS”**

Raina Nikolova³

Abstract: The public lecture is dedicated to the issue of the prosecutor’s supervision on the activities of the administrative bodies within the principle of separation of powers and the principle of rule of law. It

provides the opportunity to make more specific the scope of the prosecutor’s function on ensuring the legal order.

Keywords: Administrative Proceedings, Powers, Prosecutor’s Supervision

³ Doctor Habilis, Professor in Administrative Law and Administrative Procedure Law in the Law Department of New Bulgarian University, e-mail: rainikolova@nbu.bg.