

## ЗА НЯКОИ СЪВРЕМЕННИ АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ПРОЯВЛЕНИЯ НА ПРАВИЛОТО „PUBLICUM BONUM PRIVATO EST PRAEFERENDUM“

Гл. ас. д-р Памела Бучкова

Нов български университет, България

**Резюме:** От времето на древногръцката философия и на римското право, идеите за общественото благо (публичният интерес) и неговата връзка с частния интерес, занимават постоянно западната политическа философия. Имайки предвид многократното приложение на принципа “Publicum bonum privato est praeferendum“ в съвременното управление на държавата, понякога гаранциите за неговото спазване се превръщат в предизвикателство от една страна и от друга трудна за постигане цел. “Publicum bonum privato est praeferendum“ е един от възможните подходи при дейността на административните органи и има особена (обвързваща) сила, само тогава, когато публичният интерес надделява в полза на защитата на особено важни държавни и публични интереси, но не за защита на всички държавни и публични интереси.

**Ключови думи:** римско право; публичен интерес; административно право;

ABOUT SOME CONTEMPORARY ADMINISTRATIVE LAW  
MANIFESTATIONS OF THE RULE „PUBLICUM BONUM PRIVATO EST  
PRAEFERENDUM“

**Assistant prof. Pamela Buchkova, PhD**

New Bulgarian University, Bulgaria

**Abstract:** Since ancient Greek philosophy and Roman law, the ideas for the common good (the public interest) and its correlation with the private interest, have been constant issue in the Western political philosophy. Considering the multiple manifestations of “Publicum bonum privato est praeferendum“ in the modern state government, sometimes the keeping of guarantees for its observance turn out to be both a challenge and a goal hard to achieve. “Publicum bonum privato est praeferendum“ is one of the possible approaches in the activity of the administrative authorities and has exceptional (binding) force, only when the public interest prevails in favour of protection of particularly important state and public interests, but not for protection of all state and public interests.

**Keywords:** Roman law; public interest; administrative law;

Възгледите за „общото благо“ (*лат. publicum bonum; гр. το κόνει συμφέρον*) преминават през древногръцката епоха до съвременната политическа философия, като най-общо отразяват разбирането, че то е върховна ценност, която държавата трябва да отстоява.

В „идеалната държава“ на Платон обществото е изградено така, че да осигурява общото благо, а не благо на отделни групи хора – „[...] ние основаваме държава не с цел да направим изключително щастлива една част от народа, но по възможност да бъдат щастливи всички граждани.“<sup>1</sup>

В своята „Политика“ Аристотел сочи човека като обществено същество по своята природа и намира държавните устройства, които се грижат за обществената полза, за „правилни по отношение на това, което е по принцип справедливо [...]“<sup>2</sup>

Идеята на древногръцките философи за общото благо е интерпретирана неведнъж и от Цицерон в римското право, като конкретно в „*De re publica*“ темата е засегната със знаменателната фраза:

*Res publica, res populi, populus autem non omnium hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus.* Народ не е всяко обединение от хора, събрани по какъвто и да е начин, а обединение от много хора, които са свързани чрез единно право и обща изгода.<sup>3</sup>

В римското право „публично“ се е свързвало със суверенитета, т.е. със сфера, която не е ограничена от правото<sup>4</sup>. В социологическата теория се приема, че „За Цицерон римското общество превъзхожда всички други, защото е *res publica*, тоест представлява съвкупност от неща на народа (*res populi*)“<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> ПЛАТОН. Диалози. Том 3. Държавата. Прев. Александър Милев. Послеслов Ради Радев. София, Наука и изкуство, 1981, с. 58.

<sup>2</sup> АРИСТОТЕЛ. Политика. Прев. А. Герджиков. София, Отворено общество, 1995, с. 102.

<sup>3</sup> МАРК ТУЛИЙ ЦИЦЕРОН. За държавата. За законите Прев. М. Костова. София, Софи-Р, 1994, с. 27.

<sup>4</sup> КЪНДЕВА, Е. Понятието „интерес“ в административното право и процес. – В: Юридически сборник. 2011. Бургас, ЦЮН на БСУ, с. 18. Достъпна на [http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/401/1/BFU\\_J\\_T\\_XVIII\\_2011\\_Kandeva.pdf](http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/401/1/BFU_J_T_XVIII_2011_Kandeva.pdf). Посетена последно на 18 март 2018 г. (на същата дата са посетени последно и интернет страниците, посочени по-долу).

<sup>5</sup> ФОТЕВ, Г. История на социологията. Т. 1. София, Труд, 2002, с. 182.

Анализирайки текстовете на Цицерон, някои автори посочват, че според него връзките между хората са формирани от тяхното общо съгласие по отношение на това какво е справедливо, правилно и добро<sup>6</sup>.

Определението на Цицерон за държавата "*Res publica est res populi*" е изследвано в детайли от проф. М. Костова. След анализ на различните интерпретации в литературата тя аргументирано предлага следното разбиране: „Републиката е интересът на народа – или – Държавата като Република ще рече народен интерес.“<sup>7</sup>. Трябва да бъде споделено мнението на авторката, че смисловият акцент в израза "*res populi*", представен от Цицерон като еквивалент на "*res publica*", се отнася до законността, справедливостта и правовия порядък.

Разбирането за смисъла на "*res*" в "*res populi*" като право, благо или интерес, също следва да бъде подкрепено<sup>8</sup>.

От древногръцката философия и римското право идеите за общото благо и съотношението му с частния интерес са постоянна тема в Западната политическа философия, най-вече в трудовете на Тома Аквински, Николо Макиавели и Жан-Жак Русо. Според Русо „За да бъде волята обща, невинаги е необходимо тя да бъде единодушна, но всички гласове трябва да влизат в сметката ѝ; всяко изключение нарушава общия ѝ характер.“<sup>9</sup>

В съвременния контекст латинската юридическа максима "*Publicum bonum privato est praeferendum*"<sup>10</sup> (общото благо следва да се предпочете пред

---

<sup>6</sup> HOLLENBACH, David S. J. *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge University Press, 2002, p. 66.

<sup>7</sup> КОСТОВА, М. *Res publica* на Цицерон. София, Сиби, 2010, с. 32. В литературата ни е обсъдено и значението на *res publica* като правова държава – вж. например КОСТОВА, М. *Res publica* на Цицерон означава правова държава. – В: Варненски свободен университет. Годишник. Год. V. Варна, 1999, Кн. 1, с. 181–190, и НОВКИРИШКА-СТОЯНОВА, М. Римскоправната традиция и съвременният конституционализъм. – В: 135 години от приемането на Търновската конституция. Сборник от научната конференция, посветена на 135-годишнината от Търновската конституция. София, Сиби, 2014.

<sup>8</sup> КОСТОВА, М. *Res publica* на Цицерон, цит., с. 39.

<sup>9</sup> РУСО, Ж.-Ж. Избрани съчинения. Т. 1. София, 1988, с. 101.

<sup>10</sup> Среща се в много фразеологични речници, съдържащи латински сентенции, като например MacDONNEL, David Evans. *A dictionary of quotations, in most frequent use: taken chiefly from the Latin and French, but comprising many from the Greek, Spanish and Italian languages*. London, 1819. Достъпен на <https://books.google.bg/books?id=8ZBgAAAAcAAJ&pg=PR1&lpg=PR1&dq=A+dictionary+of+quotations,+in+most+frequent+use:+taken+chiefly+from+the+Latin+and+French,+but+comprising+many+from+the+Greek,+Spanish+and+Italian+languages.+London,+1819.&source=bl&ots=QJFpcXoYv-&sig=tC0HdDYBUsjYsOIIVBQLXWEffJ0&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwit5ojyhvjZAhXCCywkHTTgB0kQ6AEIJAA#v=onepage&q=A%20dictionary%20of%20quotations%2C%20in%20most%20fre>

частното) може да бъде прочетена и като „общественият интерес следва да бъде предпочетен пред частния“ или като „държавният интерес следва да бъде предпочетен пред частния“. Такъв прочит е възможен, а и необходим, доколкото в теорията и практиката схващанията за съотношението „обществен интерес ↔ държавен интерес“ се различават, макар да е ясно, че те са неразривно свързани с общото благо.

Като общопризната ценност общото благо трябва да определя какво да бъде съдържанието на обществения интерес, а и на държавния. Така общото благо се явява своеобразен източник на държавния и на обществения интерес, които са признати и защитени чрез правото. Но когато говорим за правото (и защитените от него интереси) не бива да забравяме и плътната обвързаност между него и справедливостта, между *ius* и *bonum et aequum*, защото от римско време до днес именно справедливостта е в основата на правото и на закона. Както проф. Новкиришка-Стоянова пише в едно свое забележително произведение, „Така справедливостта не се явява като съвкупност от ценности, а от параметри, тя е критерий за поведение, създаден от юристите на основата на природните закони.“<sup>11</sup>.

В българската правна доктрина съществуват редица ценни изследвания върху понятията „общо благо“, „обществен интерес“, „публичен интерес“, „държавен интерес“, „правен интерес“, „законен интерес“, „право“ и „справедливост“, които открояват важни смислови прилики и отлики помежду им<sup>12</sup>.

---

quent%20use%3A%20taken%20chiefly%20from%20the%20Latin%20and%20French%2C%20but%20comprising%20many%20from%20the%20Greek%2C%20Spanish%20and%20Italian%20languages.%20London%2C%20(1819.&f=false.

<sup>11</sup> НОВКИРИШКА-СТОЯНОВА, М. *Lex et ius*. Римскоправната традиция и съвременното законодателство. – В: *Национална конференция „Законът на правото или правото на закона“*. София, НБУ, 2016, с. 56. Достъпен на <http://ebox.nbu.bg/lawofright/images/Text-sbornik.pdf>. След задълбочен преглед и анализ на понятията *lex* и *ius* в римското право и съотношението помежду им, авторката стига до заключението, че „Съвременната интерпретация на връзката между правото и закона, съответно използването на справедливостта като критерий и при правосъздаването, и при правоприлагането, има разнородни проявления. Често те отвеждат до политически решения, прикривани с умозрителни теоретични постулати. В случая по-важното е да се създаде ясна и осезаема представа в обществото, че правото не е само суровият меч на наказанието, но и топлата длан на подкрепата, а законът е оръжието, с което се реализират тези две негови основни социални роли [...]“.

<sup>12</sup> Вж. МАРИНОВА, С. Към понятието за обществен и правен интерес. – В: *Научни трудове на Русенския университет „Ангел Кънчев“*. Т. 53. Серия 7. Русе, 2014, с. 28–32, и цитираната там литература. Достъпна на <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp14/7/7->

Като държа сметка за различните аспекти на понятията, за настоящото изложение е от значение, че общественият интерес се определя и като средството, чрез което управляващите формулират и преформулират съдържанието на общото благо към конкретните моменти<sup>13</sup>.

В законовата ни уредба понятието „обществен интерес“ често се употребява заедно с понятието „държавен интерес“, и то по начин, който не дава достатъчна яснота дали те се припокриват по съдържание или имат самостоятелно битие.

Уместно е да се припомни изразеното в доктрината становище, че: „Клишето „държавен и обществен интерес“, освен че носи носталгични етатистки конотации, е и съдържателно проблематично, защото поставя въпросите: мислим ли е изобщо самостоятелен държавен интерес, различен от обществения, ако държавата е функция и инструмент на гражданското общество; може ли държавният интерес да противоречи на обществения и кой от двата ще има приоритет в такъв случай; допустима ли е защита на държавния интерес в по-голяма степен от защитата на всички останали правни субекти – общините, гражданите, юридическите лица, от гледна точка на конституционния принцип за тяхната равнопоставеност.“<sup>14</sup>.

“*Publicum bonum privato est praeferendum*” изглежда като да поставя „публично↔частно“ в опозиция, но в правовата държава правилото не може да се абсолютизира. Общественият и държавният интерес не са константни понятия. Извеждане на тяхното съдържание е възможно само при интерпретацията на всеки конкретен случай – общественият или държавният интерес ще е количествено и качествено различен. Това предполага общественият и/или държавният интерес да бъде противопоставим или

---

5.pdf; КНИЖАРОВ, С. Право и справедливост. Юридическа и философска трактовка в българската доктрина. Достъпна в интернет на [www.challengingthelaw.com](http://www.challengingthelaw.com).

<sup>13</sup> МАРИНОВА, С. Цит. съч., с. 30.

<sup>14</sup> Административнопроцесуален кодекс. Коментар. Авт.: К. Пенчев, Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. София, Сиела, 2006, с. 274; Проф. Емилия Къндева също цитира този фрагмент в своята статия „Понятието „интерес“ в административното право и процес“, като в допълнение сочи, че „Погледнати от страна на гражданите и организациите, държавният и общественият интереси играят роля на ограничения на личните права и свободи на индивидуалните субекти на право и се използват, за да оправдават действия на държавните органи и администрацията, които иначе биха били недопустими или трудно обосновани и поради това биха били в нарушение на общите норми на правото.“ – КЪНДЕВА, Е. Цит. съч., с. 18.

непротивопоставим на личния интерес. Нещо повече – в един демократичен правов ред интересите на личността и тези на държавата и обществото са *a priori* равнопоставени.

В съвременното административно право максимата "*Publicum bonum privato est praeferendum*" е повече изключение, отколкото правило. Тя е само един от възможните подходи в дейността на държавните органи. Някои от конкретните ѝ проявления, които ще бъдат разгледани по-долу, илюстрират, че държавните и обществени интереси следва да бъдат предпочетени пред частните, ако са *важни* или *особено важни*, тоест приоритет има защитата на *важни* и *особено важни*, а не на всички държавни и обществени интереси. Обратно, личният интерес е противопоставим на обществения/държавния, когато са засегнати важни или особено важни индивидуални права (например по начин, който пречатва ефективното упражняване от страна на индивида на дълбоко лични или основни права или му нанася прекомерни вреди).

Сама по себе си тази постановка не изглежда особено проблематична, но в дейността по прилагането на закона се наблюдават някои смущаващи практики.

Макар законодателят да не е дал нормативно определение на понятията „държавен“ и „обществен“, нито на квалифициращото ги обстоятелство „важен“ и „особено важен“, в административното право държавният интерес и общественият интерес често се използват, за да оправдаят определени действия на изпълнителни и *други органи*, които са свързани с образуването и протичането на определени производства.

Така например, „важни държавни и обществени интереси“ могат да провокират инициране или *участие на прокурор в административно производство* (чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК), като преценката за наличие на предпоставката законодателят е предоставил на прокурора. Не само теорията, но и съдебната практика е разделена по въпроса дали съществуването на „важни държавни и обществени интереси“ формира правен интерес за участие на прокурор в процеса и дали субективната му преценка, че такива са налице, подлежи на съдебна проверка<sup>15</sup>. Доколкото и двете становища почиват на свои

---

<sup>15</sup> Вж. АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН кодекс. Систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Авт.: А. Ангелов, Л. Панов, А. Еленков, А. Дюлгерев, А. Дишева, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова и Ю. Ковачева. София,

основания, те няма да бъдат подробно обсъдени тук. Но и без въпросът отново да се засяга в детайли, прави впечатление, че законодателят дава право на един държавен орган по своя преценка да определи дали е налице важен държавен или обществен интерес, а преобладаващо в практиката на съда е да не изисква този интерес да бъде изрично формулиран, нито доказан. Това означава, че при уредбата на правомощията на прокурора се приема за необорима презумпция правилността на неговата преценка за наличие на важен държавен и обществен интерес. С други думи, правният интерес на прокурора да упражни правата по чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК се обуславя от самостоятелната му преценка. Ако се приеме, че това законодателно решение не дава никаква възможност за контрол върху самостоятелната преценка на прокурора, то поставя в явен конфликт обществените/държавните интереси, от една страна, и частните – от друга. И тъй като законодателят не е дал нормативни насоки и не е въвел никакви критерии за тази преценка, Главният прокурор е издал „Указание за участието на прокурорите в административни дела по преценка, когато това се налага от важен държавен или обществен интерес“<sup>16</sup>. С него се цели оптимизиране на прокурорското участие по преценка и съсредоточаването му по административните дела с действително най-значим (според Главния прокурор) важен държавен или обществен интерес. Посочват се конкретни производства пред административните съдилища и пред Върховния административен съд, които според Раздел 1, т. 3 от Указанията са „[...] с предмет, при който винаги са налице важни държавни или обществени интереси, налагащи участието /встъпването/ на прокурор.“. С основание в теорията се поставя въпросът „[...] доколко в една правова държава прокуратурата може да обладава преценката за държавен или обществен интерес.“<sup>17</sup> Проблемите са съществени и

---

Труд и право, 2013, с. 174 и сл. и цитираната там литература и съдебна практика. Авторът на съответния раздел защитава становището, че съдът в тези случаи няма правомощие да проверява наличието на важен държавен или обществен интерес и че прокурорът не е длъжен да го обосновава.

<sup>16</sup> Указанията са достъпни в интернет на [https://www.prb.bg/media/cms\\_page\\_media/6242/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20-%20%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5%20%D0%B2%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B0.pdf](https://www.prb.bg/media/cms_page_media/6242/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20-%20%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5%20%D0%B2%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B0.pdf)

<sup>17</sup> МАРЧЕВА, Д. Граници на прокурорския надзор върху администрацията в правовата държава. – В: *Сборник от Национална конференция „Законът на правото и правото на закона“*, цит., с. 201. Авторката изтъква, че „Колкото и да обясняваме на гражданите и организациите, които са страни по административни дела, че това е някакъв „друг“

заслужават задълбочено изследване във връзка с основни принципи на конституционното и на административното право, но това е непостижима цел за настоящото изложение. Все пак ще изразя личното си мнение, че редакцията на закона дава всички основания да се приеме, че преценката на прокурора за наличие на важни държавни и обществени интереси подлежи на контрол от съда. Правилно в теорията се приема, че прокурорът следва да обосновава държавния или обществен интерес, който защитава, в случаите, когато участието му в едно административно производство не е задължително по закон<sup>18</sup>. Следва да бъде подкрепена и съдебната практика, според която 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 дали е важен или обществен интерес, който налага подаването на протест<sup>19</sup>.

Анализирайки относимите норми, Върховният административен съд посочва, че при тълкуване разпоредбата на чл. 16 от АПК в нейната цялост (ал. 1, т. 1–3, ал. 2 и 3) се налага изводът, че законодателят е очертал две самостоятелни правомощия на прокуратурата в съдебното производство по административни дела: (1) за инициране на съдебното производство с протест (чл. 16, ал. 1, т. 1 и 3 във връзка с ал. 2 от АПК) и (2) за участие по административни дела (чл. 16, ал. 1, т. 2 и 3 във връзка с ал. 3 от АПК), като изрично е визирано, че в първия случай „Прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото“ /ал.2/, а във втория – „При участието си в административни дела прокурорът

---

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 XX 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 интерес“, 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.“

<sup>18</sup> ЯНКУЛОВА, С. Прокурорът в административния процес. Сиби, 2016, с.134.

<sup>19</sup> Решение № 377 от 13.01.2016 г. на ВАС по адм. д. № 1318/2015 г., VII о.; Определение № 4019 от 6.04.2016 г. на ВАС по адм. д. № 706/2016 г., II о. Обратното е застъпено в Решение № 6357 от 1.06.2015 г. на ВАС по адм. д. № 3918/2015 г., IV о.

дава заключение<sup>20</sup>. При този анализ се налага и още един извод – че в хипотезата на чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото. Това би следвало да означава, че правният интерес от оспорване е предпоставка за допустимост и на прокурорския протест и това е нормално, естествено от гледна точка на правото и справедливостта. Но при наличието на противоречива съдебна практика по този въпрос би било полезно, и в интерес на правовата държава, едно бъдещо тълкувателно решение на Върховния административен съд да го изясни.

Друго конкретно проявление на правилото “*Publicum bonum privato est praefendum*”, когато държавният/обществен интерес е *особено важен*, откриваме при уредбата в АПК на **предварителното изпълнение на административен акт**, като изключение от общото правило на чл. 90, ал. 1 от АПК<sup>21</sup> за забрана за изпълнение на акта преди да е станал окончателен.

Открояват се няколко хипотези, в които наличието на особено важен обществен интерес може да бъде предпоставка да се допусне предварително изпълнение на издадения административен акт:

- когато предварителното изпълнение е допуснато по силата на закона, за да се защитят особено важни държавни и обществени интереси;
- когато предварителното изпълнение е допуснато по разпореждане на административния орган, за да се защитят особено важни държавни и обществени интереси – чл. 60, ал. 1, предл. 2 от АПК;
- когато предварителното изпълнение е допуснато от съда по искане на страна, за да се защитят особено важни държавни и обществени интереси – чл. 167, ал. 1 от АПК.

---

<sup>20</sup> Тълкувателно решение № 4 от 16.07.2009 г. на ВАС.

<sup>21</sup> Това правило произтича от т.нар. „суспензивен ефект“ на своевременно подадената жалба или протест, който препяства възможността за изпълнение на административния акт преди влизането му в сила. Този извод пряко следва от конституционно закрепения принцип, че всички актове и действия на административните органи, които ги засягат, подлежат на съдебен контрол за законност, освен изрично изключените със закон случаи (чл. 120 от Конституцията), който от своя страна е израз на по-общото право на защита – чл. 56 от Конституцията; чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

**Първата възможна хипотеза** е предварителното изпълнение на административен акт да бъде допуснато по силата на закона (по арг. от чл. 90, ал. 2, т. 2, предл. първо от АПК). В тази хипотеза "*Publicum bonum privato est praeferendum*" се проявява като правило, а не като изключение. В законодателството срещаме допускане на предварително или незабавно изпълнение на редица административни актове, без това да е изрично обосновано със защитата на важен държавен и/или обществен интерес билò в нормативния текст, билò в мотивите за приемането му. Въпреки това, с оглед възприетия от Конституцията принцип на правовата държава, приемаме че именно такива интереси би следвало да са в основата на законодателния подход при допускане на предварителното изпълнение *ex lege*. Това е в унисон с изразеното в теорията схващане, че „Институтът на предварителното изпълнение е извънреден институт в административното право. Именно затова условията за неговото прилагане следва да са извънредни, изключителни и специфични, различни от обичайните нормални условия“<sup>22</sup>, независимо дали става дума за допуснато предварително изпълнение по силата на закона или с разпореждане на административния орган (или от съда по искане на страна). В теорията ни се приема също, че предварителното изпълнение, разпоредено от закона или от органа, издал акта, е мярка, обезпечаваша изпълнението на акта, а едновременно с това и удовлетворяваща неотложната нужда, за която е издаден<sup>23</sup>.

При преглед на специалните законови норми, уреждащи предварително изпълнение на административните актове *ex lege*, се установява че липсва единен и последователен законодателен подход при определяне на случаите (нуждите), които налагат да се допусне предварително изпълнение<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> ЗИНОВИЕВА, Д. Дискусионни тези в административното право и процес. София, Сиела, 2009, с. 155.

<sup>23</sup> Вж. СТОЯНОВ, Е. Предварително и незабавно изпълнение на индивидуалните административни актове. – *De Jure*, 2016, № 2, с. 149 и цитираната от автора литература.

<sup>24</sup> Все пак, най-общо тези случаи могат да се обособят в няколко групи: Предварителното изпълнение на ревизионните актове (чл. 153, ал. 1 и чл. 156, ал. 1 от ДОПК) е общ принцип в данъчния процес, предвиден като гаранция за осигуряване на редовни постъпления в държавния бюджет, без които би било застрашено нормалното функциониране на държавата. За разлика от общия изпълнителен процес по реда на ГПК, където предварително изпълнение се допуска по изключение с решение на съда, в изпълнителния процес по реда на ДОПК е възприет обратният подход – актовете на административните органи, установяващи най-важните публични вземания (данъци, осигурителни вноски и митни сборове), подлежат на предварително изпълнение по силата на закона, а по молба

Законодателят често пренебрегва обстоятелството, че с оглед защита на правата и законните свободи на гражданите и юридическите лица, предварителното изпълнение на административния акт по силата на закона следва да се допуска само по изключение. Така необосновано задължава засегнатите лица в редица случаи да търпят предварително неблагоприятното навлизане в правната им сфера в резултат от изпълнението на административния акт. Законодателят предвижда предварително изпълнение дори в случаи, в които в действителност не са налице особено важни държавни и обществени интереси от фундаментално за обществото и държавата естество. Така например, трудно може да бъде обосновано наличието на особено важна държавна или обществена нужда от допускане на предварително изпълнение във всички случаи на прекратяване на наемно отношение с наемател на общинско жилище (чл. 15, ал. 5 от ЗОС). Едва ли общественият и държавен интерес винаги ще е бил от такава особена важност, за да предизвика тези принудителни административни мерки.

Съществена неблагоприятна последица от този законодателен подход е, че лишава административния орган от възможността да извърши конкретна преценка в рамките на неговите специални правомощия и съобразно специфични особености на случая, и въздейства негативно върху един от основните принципи на правовата държава – правото на защита. Когато самият закон допуска предварително изпълнение, административният орган действа несъмнено в условията на обвързана компетентност и не може по свой почин да спре изпълнението, което често пъти се явява несъразмерно на преследваната

---

на длъжника административен орган или съдът в производството по неговото обжалване може да постанови спиране на изпълнението на съответния акт (Национална агенция за приходите, „Наръчник по ДОПК“, Глава XXV. „Принудително изпълнение“ фиш IV.VI.I.1) Такъв обезпечителен ефект, пак от фискални съображения, е предвиден и в Закона за митниците, Закона за акцизите и данъчните складове, Кодекса за социално осигуряване и др. Почти винаги изключва действието на суспензивния ефект при оспорване на актове, с които се налагат принудителни административни мерки. Освен от фискални съображения, законодателят предприема такъв подход при защита на правата на работниците, при защита на конкуренцията, за опазване на околната среда, живота и здравето на хората и др. Законодателят изключва общото правило на чл. 166, ал.1 от АПК и когато отнема правото на ползване на държавно или общинско имущество, при контрола за незаконно строителство, както и когато отнема правото за извършване на правно регламентирана дейност с лицензионен режим. В тези случаи надделява държавният интерес от запазване и опазване на държавното и общинското имущество или общественият интерес от гарантиране на общественото здраве (Закон за ветеринарномедицинската дейност, Закон за здравето и др.).

от закона и административния акт цел. Вярно е, че законодателят все пак е обезпечил правата на засегнатото лице, като му е предоставил възможността да иска от съда спиране на предварителното изпълнение, допуснато по силата на отделен закон – чл. 166, ал. 4 от АПК<sup>25</sup>. Но в тези случаи адресатът на акта е изправен пред огромното предизвикателство да докаже, че неговият личен интерес е противопоставим на презумирания от закона държавен или обществен интерес. Доказателството за наличие на законоустановения обективен критерий за спиране, посочен в чл. 166, ал. 2 от АПК („[...] ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда“), освен че е в тежест на оспорващия е и единствената предпоставка, на която той може да се опре, за да преодолее презумирания от закона държавен или обществен интерес. Нито оспорващият може да твърди, нито съдът може да изследва обстоятелството дали в случая действително има налице важен държавен или обществен интерес, който наложително трябва да бъде защитен. Съдът следва само да провери дали поради настъпили нови факти и обстоятелства предварителното изпълнение не се е оказало прекомерно, дали не е преминало рамките на основни, гарантирани и защитими в правовата държава права и интереси на оспорващия, дали не въздейства по недопустим начин на същността на правото, чиято защита се търси<sup>26</sup>. Нещо повече – в административния процес, за разлика от гражданския, вероятната основателност на жалбата е игнорирана от законодателя като фактор, имащ значение за спиране на предварителното изпълнение. С пълно основание някои автори отчитат, че правната конструкция със значителните и трудно поправимите вреди е вярна, но недостатъчна. Защото

---

<sup>25</sup> Преди приемането на този текст (изм. в АПК с ДВ, бр. 39 от 2011 г.) в тълк.р. № 5 от 08.09.2009 г. по тълк.д. № 1/2009 г. ОС на ВАС застъпваше становището, че допуснатото по силата на отделни закони предварително изпълнение на общ или индивидуален административен акт подлежи на обжалване пред съда и в случаите, когато в закона не е предвидена изрична възможност съдът да постанови различно от предварителното изпълнение. В противен случай би се допуснало изключение, с невъзможност за съдебен контрол на актовете на администрацията, без тези актове изрично да са изключени от такъв съдебен контрол. Изключването на определен административен акт от кръга на съдебното обжалване и недопустимостта на обжалването на предварителното изпълнение може да стане само чрез изрична законова забрана. Съдебният контрол на допуснатото предварително изпълнение е не само допустим, но и конституционно обвързан съгласно чл. 120 от Конституцията. Недопустимо е със закон да се допуска административна принуда без каквато и да е правна защита. Съдебната защита срещу неоснователно допуснато предварително изпълнение е израз на прилагане на общите конституционни принципи за защита на основни конституционни права.

<sup>26</sup> Определение №118/07.01.2013 г. по адм.д. №13405/2012 г. на ВАС, петчленен състав.

преценката за пропорционалността на причинените на оспорвания последици от предварителното изпълнение не може да се направи, без да се отчита вероятната основателност на жалбата<sup>27</sup>.

Допускането на предварително изпълнение по силата на закона трябва да се използва много внимателно и селективно от законодателя и то в ограничени случаи – когато държавните и/или обществените нужди, чиято реализация се цели чрез предварителното изпълнение, са толкова важни, че се налага ограничаване на фундаменталното право на защита. Такива са държавните и обществени интереси, без които би се затруднило нормалното функциониране на държавата и обществото и биха се застрашили основите на правовата държава и демократичното общество. Във всички останали случаи обаче законодателят следва да делегира преценката за наличие на особено важни обществени и държавни нужди на административния орган или на съда.

**Втората възможна хипотеза**, която е от интерес за настоящото изложение, е допускането на предварителното изпълнение с разпореждане на административния орган, когато това се налага за да се защитят *особено важни държавни или обществени интереси* – чл. 60, ал. 1, предл. 2 от АПК. В тази хипотеза правилото “*Publicum bonum privato est praeferendum*” се проявява като изключение.

В тези случаи законодателят делегира на съответния административен орган (и индиректно на съда при упражнено право на жалба) компетентността в условията на оперативна самостоятелност да определи дали в конкретния случай са налице особено важни държавни и обществени интереси, които трябва бъдат защитени чрез допускане на предварително изпълнение на издадения административен акт.

Разпореждането на административния орган за допускане на предварително изпълнение подлежи на контрол от горестоящия орган (по арг. от чл. 90, ал. 3 от АПК когато е приложимо) и от съда (чл. 60, ал. 4 и чл. 166, ал. 2 от АПК).

Положителното на тази уредба е, че преценката за наличие на особено важен държавен или обществен интерес, макар и взета в условията на

---

<sup>27</sup> АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН кодекс. Систематичен коментар, цит., с. 1123.

оперативна самостоятелност, трябва да бъде законосъобразна, за което съдът следи служебно. За разлика от хипотезите по чл. 166, ал. 4 от АПК, при оспорване в тези случаи доказателствената тежест за наличието на предпоставката следва да се носи от административния орган, което недвусмислено се подкрепя и от изобилната съдебна практика. Това означава че административният орган, когато допуска предварително изпълнение, е задължен не само формално да се позове на текста на чл. 60, ал. 1, предл. 2 от АПК, но и да изложи конкретните обстоятелства, които изискват в случая да бъдат предприети неотложни действия. Не само липсата на мотиви, но и тяхната неоснователност (недостатъчност, неубедителност, неотноситимост) могат да доведат до отмяна на разпореждането за допускане на предварителното изпълнение.<sup>28</sup>

За пълнота ще обърна внимание и на *третата* хипотеза, при която съдът може да допусне предварително изпълнение при условията на чл. 167 от АПК<sup>29</sup>. Тази форма на предварително изпълнение може да бъде определена като предварително изпълнение, допуснато от съд.<sup>30</sup> Особеното тук е, че съдът не може по свой почин да допусне предварително изпълнение, а само по искане на страна в производството, но при същите условия, при които предварително изпълнение може да бъде допуснато от административния орган (чл. 60, ал. 1 от АПК). Приема се, че субект на правото да иска допускане на предварително изпълнение на оспорен административен акт е органът или страната, за която актът е благоприятен. Съответно доказателствената тежест е на страната, която иска предварителното изпълнение. Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от АПК ясно разграничава хипотезите, при които административният орган по свой почин допуска предварително изпълнение на издадения от него административен акт и случаите, в които той може да направи това по искане на страна в производството – в защита на особено важен неин интерес. При предварителното изпълнение, допуснато от съда, единствено административният орган може да го поиска, за да се защитят особено важни

---

<sup>28</sup> АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН кодекс. Систематичен коментар, цит., с. 528 и сл. Вж. и Определение № 112 от 4.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14190/2017 г., I о.; Определение № 415 от 11.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 13910/2017 г., VIII о. и много други.

<sup>29</sup> По-подробно за особеностите на производството вж. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЕН кодекс. Систематичен коментар, цит., с. 1124 и сл.

<sup>30</sup> Така приема и СТОЯНОВ, Е. Предварително и незабавно изпълнение на индивидуалните административни актове, цит., с. 154.

държавни или обществени интереси. Вероятно това провокира някои автори да отбележат, че „заинтересованата страна не може да релевира основания, свързани с обществения и държавен интерес, тъй като не е компетентна да прецени влиянието на липсата на предварително изпълнение върху тях.“<sup>31</sup>

При гореизброените хипотези проблемите в практиката са свързани преимуществено със затруднения при определяне на наличието във всеки конкретен случай на защитим *особено важен* държавен или обществен интерес, каквото е изискването на чл. 60, ал. 1, предл. 2 от АПК. В редица съдебни актове не се прокарва разграничение между *важен* и *особено важен* държавен и обществен интерес. Това разграничение е от съществено значение за правото на защита на засегнатото от акта лице, защото законът ясно указва, че не важните държавни и обществени интереси (защото всички държавни и обществени интереси са важни), а само *особено важните* могат да бъдат предпоставка за допускане на предварително изпълнение. Съвсем не са изключение различията в съдебната практика при определянето на един държавен или обществен интерес като *особено важен*<sup>32</sup>. Това не може непременно да се определи като нещо отрицателно, защото преценката за наличието на *особено важен* държавен или обществен интерес не може да се прави по принцип, а за всеки отделен случай на базата на конкретните обществени отношения, които се засягат с издадения административен акт<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> ГЕОРГИЕВ, Б. Административно правосъдие и обществен интерес. – В: *Юридически сборник*. 2011. Бургас, цит., с. 116.

<sup>32</sup> Така например, в Определение № 3845 от 29.03.2017 г. на ВАС по адм.д. № 2811/2017 г., I о., за да потвърди допуснатото предварително изпълнение на административна мярка по чл. 186, ал. 1 от ЗДДС съдът е приел, че охраняването на държавния бюджет безспорно обосновава наличието на хипотеза на защита на *особено важен* държавен интерес, изразяваща се в гарантиране и осигуряване на постъпленията в него чрез спазване на фискалната дисциплина С оглед на това съставът на ВАС намира, че законосъобразно е включено в заповедта разпореждане за предварителното ѝ изпълнение. По-различно схващане е застъпено в Определение № 480 от 12.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 133/2018 г., VIII о. – съдът сочи, че неизпълнението на задължението за направено плащане да издаде фискална касова бележка съставлява нарушение на реда и начина за издаване на съответен документ за продажба в търговски обект, но не обосновава в достатъчна степен необходимостта от незабавно изпълнение наложената принудителна административна мярка.

<sup>33</sup> Така например според Определение № 258 от 6.02.2017 г. на Пловдивския АдмС по адм.д. № 323/2017 г. (влязло в сила), държавният интерес за съхраняването на паспорта на регистрираното за конкретния обект фискално устройство е несъмнено важен, но не и *особено важен* по смисъла на чл. 60, ал. 1, изр. 1, пр. 2 от АПК – касае се за извършено за пръв път нарушение, проявил се е превантивният характер на очертаващата се санкция и паспортът е бил предоставен преди издаване на заповедта. Или, *особено важен* държавен

Излишно е да се доказва или обосновава обстоятелството, че поначало административните актове съдържат волеизявления на административните органи, които имат за цел да пазят държавните и обществени интереси. В крайна сметка това е предназначението на уредбата на административното право. Затова, когато се говори за особено важни държавни и обществени интереси при допускане на предварително изпълнение, не става дума за някакви по-различни интереси от тези, които по дефиниция подлежат на защита, а за тези от тях, които в конкретния случай се нуждаят от *особена* защита.

Откроените измерения на принципа *“Publicum bonum privato est praeferendum”* разкриват не само йерархия, но и съизмеримост на публичните и личните интереси.

От една страна, държавните органи следва да отчитат и защитават държавните и обществените интереси, чиято реализация е от съществено значение за правилното функциониране на демократичното общество и правовата държава. От друга страна обаче *“Publicum bonum privato est praeferendum”* изисква от държавните органи да зачитат и спазват правата и законните интереси на гражданите и на организациите с частен характер, които касаят само конкретния правен субект.

При колизия между тези две измерения въпросът трябва да бъде разрешаван във всеки конкретен случай, като за основен критерий да се

---

интерес, накърним без предварително изпълнение по чл. 60, ал. 1, изр. 1, пр. 2 от АПК, не е открит нито с оглед спецификите на обекта, нито поради системност или същественост на констатираните нарушения по чл. 118, ал. 4 от ЗДДС. В Решение № 6029 от 26.04.2012 г. на ВАС по адм.д. № 5255/2011 г., VII о. е отразено, че гарантирането на ефективна конкуренция във всяка сфера на стопанския живот е особено важен държавен интерес. Не случайно в чл. 19, ал. 2 от Конституцията на страната изрично е посочено задължението на държавата „законът“ да „предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитата на потребителя“. Ако този държавен интерес не беше особено важен, едва ли би бил включен изрично в Конституцията. Законът, в изпълнение на който е прието оспореното решение, регулира именно обществените отношения във връзка с тези важни държавни интереси. Тоест, общото позоваване на важността на регулираните обществени отношения не съответства на вложения от законодателя смисъл в чл. 60, ал. 1 от АПК. Необходимо е първо, в конкретния случай държавният интерес не само да е важен, но и да е особено важен. Преценката дали определен интерес е особено важен административният орган прави в рамките на обществените отношения, които има компетентността да регулира. В редица съдебни актове се определя безусловно като особено важен държавен интерес и своевременното изпълнение на поет ангажимент по международен договор и особено по ДЕС и ДФЕС – вж. АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН кодекс. Систематичен коментар, цит., с. 529.

използва *принципът на пропорционалност*<sup>34</sup>, съгласно който държавата следва да използва средства, които, като позволяват ефективно да се постигне преследваната от националното право цел, нанасят най-малко вреда върху целите и принципите, поставени от общоприетите принципи на правото<sup>35</sup>.

Принципът на пропорционалността изисква държавните органи да сведат до минимум намесата в личното пространство и да се стремят да постигнат целите си по възможно най-необременителния за правата на човека начин.

Ограничаването на частните права на гражданите и организациите чрез допускане на предварително изпълнение (и не само) е драстична мярка и е допустимо *само по изключение, ако в конкретния случай е от изключителен (особен) интерес на държавата и обществото като цяло* и ако мярката е *пропорционална* на преследваната цел. Само в тези случаи законът допуска държавният и общественият интерес да надделяват над частния (*“Publicum bonum privato est praeferendum”*). По този начин се гарантира *справедлив баланс* между обществените и частните интереси. Това правило обаче не може да се приложи в случаите, когато засегнатото индивидуално право е от решаващо значение за ефективното упражняване от страна на индивида на дълбоко лични или ключови права, при които навлизането в личната сфера е твърде драстично – самоопределяне, сигурност, физическа и морална цялост и интегритет.

Някои по-конкретни критерии за спазване на правилото *“Publicum bonum privato est praeferendum”* откриваме и в ***практиката на Европейския съд по правата на човека*** (ЕСПЧ).

---

<sup>34</sup> В административния процес принципът за пропорционалност (съразмерност) е намерил законодателен израз в нормата на чл. 6 АПК, съгласно която административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин може да се постигне целта на закона. От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен да избере тази, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото. Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

<sup>35</sup> Решение на Съда на Европейския съюз от 27 септември 2007 г. по дело Teleos и др., C-409/04, достъпно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:62004CC0409>

В Решение от 23 септември 1982 г. по делото *Sporrong and Lonroth v. Sweden* ЕСПЧ най-общо е посочил, че „Съдът трябва да определи дали е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и изискванията за закрила на основните индивидуални права. Търсенето на такъв баланс е присъщо за Конвенцията като цяло и е отразено и в структурата на чл. 1 от Протокол № 1.“

Този извод е потвърден и в Решение от 8 юли 1986 г. по делото *Lithgow and Others v. The United Kingdom*, в което се изтъква, че „Отнемането на собственост в интерес на обществото без заплащане на обезщетение е оправдано само в изключителни случаи; защитата на правото на собственост, която чл. 1 от Протокол № 1 предоставя, би била илюзорна и неефективна при отсъствието на каквато и да е еквивалентност; мярката, с която едно лице се лишава от собственост, не само трябва да преследва законна цел в интерес на обществото, но трябва да съществува и разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел, т.е. да бъде постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и изискванията на защитата на основните индивидуални права; такъв баланс не съществува, ако засегнатото лице трябва да понесе „индивидуална и прекомерна тежест.“

В Решение от 21 февруари 1986 г. по делото *James and Others v. the United Kingdom*, тълкувайки чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, ЕСПЧ застъпва разбирането, че понятието „в интерес на обществото“ следва да се разбира и като мерки, предприети за прилагане на политика за установяване на социална справедливост, макар и те да не облагодетелстват пряко Общността като цяло или значителна част от нея. Такова разбиране съгласува най-добре изречението „in the public interest“ в английската версия на чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 и допускащия по-тясно тълкуване „pour cause d'utilité publique“ във френската.

В други свои решения ЕСПЧ посочва, че много по-широкото понятие „общ интерес“ обхваща и *защитата на морала*, за който не е възможно да бъде намерено единно европейско схващане и варира според времето и мястото (вж. Решение от 7 декември 1976 г. по делото *Handyside v. the United Kingdom*). Съдът изтъква че, от една страна, всяка правна система следва да съответства на принципите, характеризиращи „едно демократично общество“ – плурализъм, толерантност и ширококомислие, но, от друга страна, тези принципи не трябва да

противоречат на преобладаващите възгледи относно изискванията за защита на морала в едно демократично общество.

Съгласно Решение от 24.04.2012 г. по делото *Йорданова и други срещу България*, № 25446/06<sup>36</sup>, намесата на държавата се счита за „необходима в едно демократично общество“, ако има законна цел, ако отговаря на „належаща обществена нужда“ и, по-специално, ако е пропорционална на преследваната законна цел. Макар да е в правомощията на националните власти да направят първоначалната преценка за необходимост, крайната оценка дали изброените причини за намесата са релевантни и достатъчни остава предмет на разглеждане от Съда – той преценява дали те са в съответствие с изискванията на Конвенцията.

Съдът е отбелязвал, че свободата на преценка на властите относно „належащата обществена нужда“ следва да бъде ограничена, когато засегнатото право е от решаващо значение за ефективното упражняване от страна на индивида на дълбоко лични или ключови права – самоопределяне, физическа и морална цялост, поддържането на взаимоотношения с други и утвърдено и сигурно място в общността, като от особено значение е степента на нахлуване в личната сфера на жалбоподателя<sup>37</sup>.

**Принципът за социална справедливост**, на който се позовава ЕСПЧ в горесцитираните решения, е само едно от многото проявления на по-общия **принцип на пропорционалността**, доколкото всяка форма на справедливост е пропорционална по своя характер и отразява количествените и качествените съотношения между съпоставяните права и законни интереси.

Този принцип има тясна връзка и с **принципите на добросъвестността и равенството**.

Като субсидиарен критерий следва да се използва и **принципът на целесъобразността**, който изисква допуснатата от административния орган или съда мярка да отговаря на преследваните от закона и общите принципи на правото цели.

---

<sup>36</sup> Достъпно от [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-110449%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-110449%22]})

<sup>37</sup> *CONNORS v. The United Kingdom*, § 69, 27 май 2004 г., достъпно на <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2004/223.html>

Макар в съвременното държавно управление понякога гаранциите за спазване на правилото “*Publicum bonum privato est praefendum*” да се оказват предизвикателство и трудно постижима цел, това правило все пак е в основата на диалога между органите на публичното управление и гражданите и организациите. Съдържащите се в него категории като справедливост, добросъвестност и равенство са ключови за правото. Те са вечни и неотменими и в съвременната правова държава трябва да бъдат отстоявани и ревностно пазени.