

## СЪДЕБНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ОТНОШЕНИЯ

**Доц. д-р Константин Пехливанов**

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, България

**Резюме:** Въпреки че типичната дейност на съда е да се произнася по правни спорове между страни в конфликт при сезиране, често се пренебрегва, че правосъдните органи често изпълняват оперативна администрация на обществените отношения, като по този начин изпълняват дейност, подобна на административните, изпълнителни органи. В някои случаи законодателят смята, че лице с образованието, опита и морала на съдия ще може да вземе по-мъдро решение от типичния администратор. В известен смисъл това наподобява позицията на римския претор, който съединява изпълнителни и съдебни правомощия.

Статията разглежда накратко подценявани случаи, в които правосъдните органи регулират обществените отношения извън произнасяне по правен спор със сила на пресъдено нещо. Такива например са произнасяне по сключване на брак от непълнолетен, налагане на административни наказания, засягащи телесната неприкосновеност на нарушителя, утвърждаване на мерки в случаи на изпиране на пари, полицейско разследване със специални разузнавателни средства, разкриване на банкова тайна и др.

**Ключови думи:** правосъдни органи, администрация, обществени отношения;

## JUDICIARY ADMINISTRATION OF PUBLIC RELATIONS

**Assoc. prof. Konstantin Pehlivanov, PhD**

University of Plovdiv „Paisii Hilendarski“, Bulgaria

**Abstract:** Nevertheless, the typical activity of the court is pronouncement on legal disputes between conflicting parties upon seizure, it is often neglected that judiciary bodies also perform operative administration of public relations, thus performing activity, similar to the one of administrative, executive bodies. In certain occasions the legislator considers that a person having the education, experience and integrity of a judge should be able to make a wiser decision than a typical administrator. In certain way that resembles the position of Roman praetor that combined executive and judiciary powers.

The paper reviews briefly the underestimated occasions where judiciary bodies regulate public relations outside the resolution on legal dispute with *res judicata*. For instance such are pronouncements on marriage of underage, imposition of administrative sanctions concerning the personal integrity of an offender, affirmation of measures in cases concerning money laundering, police investigation with special intelligence means, revealing of banking secrecy etc.

**Keywords:** judiciary bodies, administration, public relations;

В съвременния правен ред у нас съществува интересен феномен, общоприето наричан „съдебна администрация“. В това понятие се включват случаите, когато съдът действа не като форум, разрешаващ правен спор с акт, имащ силата на *res judicata*, а действа на практика като административен орган, управляващ обществени отношения. В тези случаи законодателят изхожда от презумпцията че лице, заемащо пост на съдия, притежава висока квалификация в областта на правото и богат опит – както правен, така и житейски, за да постанови управленски акт в случаи, характеризиращи се с фактическа и правна сложност. В това отношение в съвременния правен ред има определена прилика с правния ред на Древния Рим, в който магистратът съвместява както правораздавателни, така и управленски функции, а преторът е по-скоро длъжност на изпълнителната власт, отколкото на правосъдието. Следва да се различава и понятието „администрация“ във функционален и организационен смисъл. Докато в организационен смисъл то е системата от органи и техните правомощия, във функционален смисъл администрацията е самата изпълнително-разпоредителна дейност като дейност по пряко управление на обществените отношения. Това е признато и безспорно в административноправната теория, като проф. Кино Лазаров изтъква, че „[...] предметното естество на извършваната дейност, съображения за управленска икономия и удобство, или други важни държавни съображения налагат извършването на една или друга административна дейност да се предостави на орган на друга власт.“<sup>1</sup> Той дава за пример разрешението на непълнолетно лице, навършило 16 години, да сключи брак, като отбелязва, че председателят на районния съд (в тогавашната норма на чл. 12, ал. 1 от СК) не извършва дейност по разрешаване на правен спор със сила на присъдено нещо, а разрешението има всички предметни белези на индивидуален административен акт<sup>2</sup>.

В нашата правна литература кратко описание на съдебната администрация и нейни основни проявления е направил проф. Живко Сталев в учебника „Гражданско процесуално право“, като разделя съдебната

---

<sup>1</sup> ЛАЗАРОВ, К. Административно право. София, Фенея, 2000, с. 11–12.

<sup>2</sup> Цит. съч., с. 13.

администрация на два основни вида – спорна и безспорна<sup>3</sup>. Той я изследва от гледна точка на гражданския процес, но отбелязва, че ако „[...] кодификацията на охранителните производства [т.е. – безспорната администрация, бел. моя] е забележително постижение на ГПК“, то „спорната съдебна администрация [...] за разлика от безспорната, не само не е кодифицирана от ГПК, но даже и не се отбелязва от него.“. Според проф. Сталев при спорната съдебна администрация намесата се предприема въз основа на обществения интерес и изхожда от съображения за целесъобразност<sup>4</sup>. В труда му обаче е изказано категорично становище: „Няма съмнение, че производствата за съдебна администрация на гражданските отношения *не са съставна част на гражданския процес* [курсивът мой]“. Те се разглеждат в неговото изследване, и то накратко, само за да се отграничат от исковия процес.

За целите на това изследване ще обърна внимание и на административния процес, както и на някои особени случаи на административнонаказателна дейност, поверени на съдилищата. Поради големия обем и многообразие на законодателството статията няма претенции за изчерпателност и целй по-скоро да посочи основните и по-интересни случаи на съдебна администрация.

### ***Безспорна съдебна администрация (охранителни производства)***

Общите правила на безспорната администрация са в Глава четиридесет и девета на Гражданския процесуален кодекс. Понастоящем случаите на безспорна съдебна администрация намаляха, но остават някои случаи по особени закони:

- До 1 януари 2008 г. окръжните съдилища регистрираха търговците. След тази дата, съгласно § 56 от Закона за търговския регистър (тогавашно наименование, обн., ДВ, бр. 34 от 2006 г., в сила от 1 януари 2008 г.), регистрацията им се извършва в търговския регистър, воден от Агенцията

---

<sup>3</sup> БЪЛГАРСКО гражданско процесуално право. 8. изд. Авт.: Ж. Сталев, А. Мингова, В. Попова, Р. Иванова. София, Сиела, 2004, с. 59–61.

<sup>4</sup> Цит. съч, с. 60.

по вписванията към Министъра на правосъдието (днес – Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел)<sup>5</sup>.

- До 1 януари 2018 г. окръжните съдилища регистрираха и юридическите лица с нестопанска цел. От тази дата регистрацията им се извършва в Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел (§ 40 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. Названието на споменатия по-горе закон е изменено – вж. ДВ, бр. 74 от 2016 г., посл. изм. и доп. с ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.).
- Все още окръжните съдилища регистрират сдруженията за напояване (чл. 15 от ЗСН).
- Окръжните съдилища регистрират и жилищностроителните кооперации (чл. 8 от ЗЖСК).
- Особени регистрационни функции има Софийският градски съд. Той регистрира:
  - вероизповеданията („религиозните общности“) съгласно чл. 15 от Закона за вероизповеданията<sup>6</sup> и
  - политическите партии (чл. 15 от ЗПП).

***Съществени случаи на съдебна администрация се възлагат на съда по Семейния кодекс:***

- районният съд разрешава на непълнолетен да сключи брак (чл. 6, ал. 2 от СК), като преценява дали да допусне изключение, тъй като „важни причини налагат това“<sup>7</sup>;
- съдът разрешава на еманципирания, сключил брак непълнолетен, да се разпорежда с недвижими имоти (ал. 4);

---

<sup>5</sup> Действително, идеята на законодателя е законът да влезе в сила на 1 октомври 2006 г. Това обаче се оказва невъзможно поради организационно-технически причини и влизането в сила е отсрочено за 1 януари 2007 г., а след това – за 1 януари 2008 г.

<sup>6</sup> Това е въведено през 2002 г. със сега действащия закон. Дотогава, по едноименния закон от 1949 г., вероизповеданията се регистрират при Дирекцията на изповеданията при Министерския съвет, т.е. към изпълнителната власт.

<sup>7</sup> За сравнение, аналогичната норма на чл. 12 от отменения СК възлагаше тази функция лично на председателя на районния съд.

- съдът разрешава разпореждане със семейно жилище – лична собственост (чл. 26 от СК);
- съдът разрешава разпореждане с недвижими имоти, с движими вещи чрез формална сделка и с влогове, както и с ценни книги, принадлежащи на дете (чл. 130, ал. 3 от СК);
- спорна съдебна администрация имаме в случая на ограничаване и лишаване от родителски права по чл. 133 от СК. Според чл. 135, ал. 2 от СК родителят може да поиска от съда да бъдат възстановени родителските му права, ако е отпаднало основанието, поради което е бил лишен от тях, което означава, че съдът не издава акт със сила на присъдено нещо и може сам да пререшава въпроса и да изменя акта си;
- съдът определя и „подходящи привременни мерки“ в производство по ограничаване на родителски права, като чл. 133, ал. 3 от СК точно определя, че „определението не подлежи на обжалване, но може да се изменя от същия съд“. Тоест, отново няма сила на присъдено нещо и съдът може сам да изменя акта си.

Във всички тези случаи се презумира опит и правилна морална преценка на съдията в особено чувствителни случаи за семейството и особено за детето.

### ***Административнонаказателна дейност на съда***

Един от най-старите действащи днес актове – Указът на Президиума на Народното събрание № 904 от 1963 г. за борба с дребното хулиганство, определя административнонаказателна роля на районния съдия – той налага административното наказание „задържане в поделение на МВР за срок до 15 денонощия с полагане на общественополезен труд“. От 2004 г. районният съдия налага аналогично наказание и по Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия (посл. изм. с ДВ, бр. 10 от 30 януари 2018 г.). Макар че и двата акта предвиждат, че наказанието е административно по характер и не се вписва в свидетелството за съдимост (т.е. не създава статут на осъдено лице), законодателят приема, че тъй като се посяга на висшето човешко право – свобода и лична неприкосновеност – по-добре е наказанието да се наложи от лице със съдийска правоспособност, а не примерно от лице от общинска администрация или МВР. Предполага се, че то има по-голям опит при

индивидуализиране на наказанието и би отсъдило по-точно какъв размер е нужен за постигане на целите му<sup>8</sup>.

Административно наказание налага районният съд и по силата на чл. 32 от Закона за омбудсмана, като в производство по ЗАНН замества административнонаказващ орган. За съжаление, законопроектите на сайта на Народното събрание не поясняват причината за това законодателно решение.

### **Съдебна администрация**

#### **във връзка с обществения ред и националната сигурност:**

В тази област можем да видим следните по-интересни правомощия на съда:

- окръжен или военен съд разрешава използване на специални разузнавателни средства (чл. 15 ЗСРС);
- районен съдия разрешава разкриване на банковата тайна (чл. 62, ал. 6 и 7 от Закона за кредитните институции). Това става с мотивирано решение в закрито заседание не по-късно от 24 часа от постъпването му, като се определя периодът, за който се отнасят сведенията. Решението на съда не подлежи на обжалване;
- районният съд налага мерки за защита срещу домашно насилие (чл. 7 от ЗЗДН). Решението подлежи на обжалване пред окръжния съд в 7-дневен срок от връчването. Решението на окръжния съд е окончателно. При пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице, районният съд в закрито заседание без призоваване на страните издава заповед за незабавна защита в срок до 24 часа от получаването на молбата (чл. 18, ал. 1). В случая съдът действа в положение на съдебна администрация, доколкото деянието, които уврежда или застрашава лицето, е престъпление и доказването и

---

<sup>8</sup> Трябва да се отбележи, че след като Решение на Конституционния съд № 3 от 2011 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 2011 г.) обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 7 от Указа, която в тогавашната си редакция гласеше, че решението е окончателно, законодателят измени разпоредбата и предвиди обжалване пред окръжния съд. Законодателят обаче пропусна съществуването на закона и сега по чл. 34, ал. 1 от ЗООРПСМ решението на съда е окончателно. Отделно от това прави впечатление законодателното решение, че касационна инстанция в общия случай по ЗАНН е административният съд, а касационното производство по чл. 7, ал. 2 от УБДХ е възложено на окръжния съд.

налагането на наказание е въпрос на друг процес, но лицето трябва да получи незабавна защита;

- административните съдилища се произнасят до 24 часа в случай на задържане на лице – чл. 72, ал. 4 от ЗМВР<sup>9</sup>, чл. 13, ал. 2 от Закона за военната полиция, чл. 16а, ал. 6 от Закона за митниците;
- особена роля има Върховният административен съд при оспорване на актове на министъра на вътрешните работи и председателя на ДАНС за спиране на операция или сделка при съмнение за финансиране на тероризъм по чл. 11, ал. 3 от Закона за мерките срещу финансиране на тероризма. Върховният административен съд се произнася по жалбата в срок до 24 часа от постъпването ѝ, като обжалването не спира изпълнението;
- районният съд се произнася по обжалване на забрана за събрание, митинг или манифестация (чл. 12, ал. 4 от ЗСММ). Жалбата не спира изпълнението на заповедта. Съдът се произнася по нея в срок от 24 часа. Решението на съда се обявява веднага и е окончателно;
- съдът разпорежда задължително настаняване и лечение по чл. 155 от Закона за здравето, когато лицето страда от психично заболяване и може да извърши престъпление. Член 164, ал. 3 предвиждат възможно пререшаване, което характеризира производството като съдебно администриране. Специално правомощие има административният съд да контролира задължителната изолация и лечение на лице, болно от опасна заразна болест съгласно чл. 61 от Закона за здравето. Това правомощие прилича много на произнасяне в случай на задържано от органите на сигурността лице;
- административният съд контролира и актовете на администрацията по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража – заповеди за преместване или отказ от преместване (чл. 62, ал. 3), отказ за

---

<sup>9</sup> В самия текст не става ясно че компетентен е административен съд. Общата компетентност на този съд следва от чл. 64, ал. 7 от ЗМВР, уточнение за административните органи има в чл. 15, ал. 4 от Инструкция № 8121з-78 от 24 януари 2015 г. за реда за осъществяване на задържане, оборудването на помещенията за настаняване на задържани лица и реда в тях в Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 9 от 2015 г.). От друга страна, от Закона за военната полиция и правилника за прилагането му няма изрично препращане към административен съд, но по тълкувателен път може да се извлече, че той е компетентен да се произнесе по задържане на лице.



преместване от затвор в затворническо общежитие от закрит тип (чл. 63, ал. 2) и преместване в затворническо общежитие от открит тип (чл. 64, ал. 4).

В литературата са известни и разглеждани случаите:

- прекратяване на договор поради стопанска непоносимост (чл. 307 от ТЗ);
- изключване от избирателен списък (чл. 39 от Изборния кодекс) и отстраняване на непълноти и грешки в избирателен списък (чл. 43 от ИК);
- отстраняване на обвиняемия от длъжност, когато е привлечен за умишлено престъпление от общ характер, извършено във връзка с работата му, и има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото (чл. 69 от НПК).

### ***Контролни правомощия на съдилищата над администрацията по АПК***

На последно място, Административнопроцесуалният кодекс въведе важни случаи на съдебна администрация в хода на административните производства:

- допускане или спиране на предварително изпълнение на акта (чл. 60 от АПК, по отношение на ревизионните актове чл. 153, ал. 7 и чл. 157, ал. 2 от ДОПК);
- произнасяне по отказ да се разгледа искане за издаване на акт (чл. 197–202 от АПК);
- защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията (чл. 250–254 от АПК);
- обжалване на актовете по изпълнение (чл. 296, чл. 298 АПК).

В тези случаи съдът не действа като правоустановяващ орган, издаващ акт със сила на пресъдено нещо, а на практика като орган, упражняващ текущ контрол върху администрацията, като не се произнася по съществуващото въпроса, а следи за това административните органи да изпълняват своите задължения. При това АПК дори му позволява преки разпореждания, насочени към полицейски органи (чл. 252, ал. 3 и чл. 253, ал. 2 от АПК).

В обобщение може да се направи извод, че правомощията на съдебната власт далеч надхвърлят разрешаването на правни спорове и случаите на съдебно администриране задължително трябва да се изследват, за да се очертае пълната му роля в регулирането на обществените отношения. Тези случаи са известни, но несистематизирани. Предмет на бъдещо цялостно изследване е изчерпателното им изброяване, систематизиране и разграничаване от обикновеното съдебно производство – исково пред граждански съд или по обжалване на административен акт пред административен съд.