

МЕТОДИКА
ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ПРОКУРАТУРАТА
С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ
ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ЗАКОНАРУШЕНИЯТА
И ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА
В ЗАЩИТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС
И ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

София, 2011 г.

Автори: колектив от прокурори от Върховна
административна и Върховна касационна
прокуратура в състав
Митьо Марков
Виктор Малинов
Милена Беремска
Валентина Драганова
Радосвета Раева

Ръководител на проекта: Пенка Стефанова
- заместник на главния прокурор при Върховна
административна прокуратура

ISBN 978-954-92616-2-2



ЕВРОПЕЙСКИ
СЪЮЗ



ИНВЕСТИЦИИ
В ХОРАТА



ОПАК Експерти в действие
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
“АДМИНИСТРАТИВЕН
КАПАЦИТЕТ”

Тази Методика е изготвена и се издава в рамките на проект „Укрепване на капацитета на Прокуратурата на Република България при взаимодействие с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на общественя интерес и правата на гражданите”, осъществяван от Прокуратурата на Република България с безвъзмездната финансова помощ на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по подприоритетна ос I „Добро управление” подприоритет 1.5 „Прозрачна и ефективна съдебна система”, бюджетна линия BG051PO002/09/1.5-02.

Цялата отговорност за съдържанието на това издание е на Прокуратурата на Република България и не ангажира по никакъв начин Оперативна програма „Административен капацитет” и Европейския съюз.

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	7
ЧАСТ ПЪРВА. Основни положения	9
Глава I. Принципи за взаимодействие с контролните органи.	9
Глава II. Взаимодействие с контролните органи при осъществяване на надзор за законност	16
Раздел I. Обхват и същност на надзора за законност . . .	16
Раздел II. Изисквания за законосъобразност на административните актове	23
Раздел III. Възобновяване на административнонаказателно производство по ЗАНН.	40
Раздел IV. Методи и действия по реда на надзора за законност	45
Глава III. Превантивна дейност на прокуратурата и взаимодействие с контролните органи	58
Раздел I. Същност на превантивната дейност	58
Раздел II. Цел и насоки на превантивната дейност	60
Раздел III. Форми, методи и средства на превантивната дейност	62
Раздел IV. Координация и взаимодействие с контролните органи при осъществяването на превантивната дейност	64
ЧАСТ ВТОРА. Практически действия на прокурора за взаимодействие с контролните органи при осъществяването на надзор за законност и превантивна дейност	66

Глава I. Общи положения	66
Глава II. Взаимодействие на прокуратурата с контролните органи	68
Глава III. Способи за взаимодействие с контролните органи.	70
Глава IV. Правомощия на прокурора при установяване на закононарушения.	75
Глава V. Възобновяване на производство по издаване на административни актове и на административнонаказателно производство.	80
Раздел I. Възобновяване на производство по издаване на административни актове	80
Раздел II. Възобновяване на административнонаказателно производство	82
Глава VI. Обобщаване и анализ на резултатите от взаимодействието на прокуратурата с контролните органи	84
Приложения	85
1. Образци от документи и актове, съставяни от прокурора при осъществяване на надзора за законност и превантивната дейност	
2. Списък на контролните органи в РБ	95
3. Значение на използваните съкращения.	107

ПРЕДГОВОР

Методиката е плод на изпълнявания от прокуратурата проект с наименование „Укрепване на капацитета на Прокуратурата на Република България при взаимодействие с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществения интерес и правата на гражданите”, осъществен с финансовата подкрепа на Оперативната програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Проектът е обусловен от недостатъчно ефективното взаимодействие между държавните контролни органи и прокуратурата при разкриване на данни за закононарушения и престъпления. Този дефицит, в крайна сметка, рефлектира върху законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

При изготвянето на методиката са взети под внимание резултатите от изследването на нормативната база, правомощията и практиката на Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията за социално подпомагане, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда”, Дирекцията за национален строителен контрол, Регионалните инспекции по околната среда и водите, Дирекциите на националните паркове, Изпълнителната агенция по горите, Националната ветеринарномедицинска служба /от 01.02.2011г. Българската агенция по безопасност на храните/, Регионалните здравни инспекции /бившите РИОКОЗ/, Изпълнителната агенция „Автомобилна администрация”, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, Агенцията „Митници”, Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, Комисията за защита на потребителите и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Благодарни сме на ръководителите на тези органи за оказаното съдействие при работата по проекта.

Надяваме се Методиката да стане настолна книга на прокурора в дейността за противодействие на закононарушенията и престъпленията, да допринесе съществено за преодоляване на дефицита при взаимодействието с различните контролни органи и в крайна сметка да гарантира постигане на по-добра защита на обществените интереси и правата на гражданите.

ЧАСТ ПЪРВА

Основни положения

ГЛАВА I

ПРИНЦИПИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

Контролните органи са административни органи и са в системата на изпълнителната власт. Основно се делят на централни и регионални /териториални/. Могат да се направят деления и по други признаци, но те нямат особено практическо значение за взаимодействието между контролните органи и прокуратурата. Доброто ефективно взаимодействие с контролните органи /така също и между тях самите/ е важно, тъй като дейността им е насочена главно към разкриване на различните видове закононарушения и наказването им по административен ред, т.е. към опазване на законността. При налагането на наказания те действат като юрисдикция. Погледнато в по-широк аспект, контролните органи, подобно на прокуратурата, са също правозащитни органи. Но за разлика от прокуратурата, притежават висока степен на специализация в конкретни области. От експертния им капацитет в тези области се ползва прокуратурата при осъществяване на **надзора** за законност, който е съществена функция преди стадия на досъдебното производство в наказателния процес или преди съдебната фаза в административния процес. Може да се каже, че взаимодействието между прокуратурата и контролните органи се осъществява по повод надзора за законност, възложен на прокуратурата от Конституцията, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за съдебната власт. За съжаление, към момента това взаимодействие не дава необходимите

резултати. Показателен е фактът, че примерно през 2008 г. само около 1 % от преписките в прокуратурата са образувани по материали, изпратени от контролните органи. Сега положението не е по-различно. Не е ясно какви са причините за това. С надеждата, да ги установи и да преодолее дефицита при взаимодействието с контролните органи, прокуратурата се зае с осъществяването на проекта по ОПАК. Очевидна е трудността на такава задача. От една страна, контролните органи са в изпълнителната власт, т.е. винаги при взаимодействието с тях биха могли да се приведат възражения, свързани с принципа за разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията на РБ. От друга страна, прокуратурата, използвайки експертния им потенциал при осъществяване на надзора за законност в съответните сфери на живот, е длъжна да упражнява този надзор и върху тяхната дейност. На трето място, следва да се намерят универсалните способности за взаимодействие, които да са приложими по отношение на всички контролни органи.

Във връзка с казаното и за да се преодолее всякаква несигурност при тълкуването на понятията, трябва да се отбележи, че в правната теория и практиката на Конституционния съд принципът за разделения на властите е изяснен достатъчно добре. Терминът “разделение на властите” има известна условност, независимо че и днес се употребява по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото му съдържание се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление /законодателна, изпълнителна и съдебна/, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване на компетентността между трите групи органи, а не

някакво тривластие. Така прието, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за контрол и възпиране, средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавни органи. Научното обяснение изисква да се държи сметка за това, че различните власти взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията.

Следва да се отбележи, че при упражняването на надзора за законност самата прокуратура не разполага с административни правомощия по отношение на държавните контролни органи. Тя не се намесва в оперативната дейност на държавните органи, не влияе по никакъв начин на тяхната независимост. Противното би означавало, прокуратурата да се превърне от орган на съдебната власт в административен, а надзорът за законност - в административен контрол.

Въз основа на горното и като се имат пред вид нормативните актове, които регулират непосредствено дейността на контролните органи и прокуратурата, може да се каже, че взаимодействието помежду им следва да се осъществява при спазване на следните принципи.

а/ Законосъобразност. Това преди всичко означава да се действа в рамките на дадените от закона правомощия и по ред, определен от закона. Следва да се отбележи, че в тази насока законовата регламентация не е особено изобилна. Правомощията на прокурора се съдържат преди всичко в чл. 145 ЗСВ и се изразяват във възможността и задължението да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, да възлага на съответните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения и

събраните материали, да изпраща материали на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично, да прилага предвидените от закона мерки, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Не са предвидени ограничения за прокурора при взаимодействието с контролните органи. Необходимо и достатъчно условие е това взаимодействие да е едновременно в изпълнение на функциите на прокуратурата и на законовоустановените функции на самите контролни органи. При упражняването на надзор за законност, спрямо административни актове на контролни органи, техни действия или бездействия, прокурорът прилага съответните разпоредби на АПК, ЗАНН и другите закони, които предвиждат неговата правомощия, включително и това, да спира изпълнението на протестиран незаконнообразен акт до разглеждането на протеста. Същевременно, според чл. 145, ал. 2 ЗСВ, разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи и длъжностните лица. Държавните органи и длъжностните лица са длъжни да оказват съдействие на прокурора при изпълнение на правомощията му и да му осигуряват достъп до съответните помещения и места.

По отношение на контролните органи, само в отделни закони има разпоредби за взаимодействието с прокуратурата, и то при данни за престъпления. Така например в чл. 19 от Закона за държавната финансова инспекция /ЗДФИ/ е предвидено задължение на контролния орган – АДФИ, при данни, че е извършено престъпление, да изпрати копие от доклада на прокуратурата. В чл. 7, ал. 4 от Закона за закрила на детето /ЗЗД/ е предвидено, че при постъпване на

информация, която се отнася до дейността на друга институция /включително и прокуратурата/, ДАЗД я изпраща на тази институция, по компетентност. Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда” /ИАГИТ/, на основание чл. 407 КТ, е длъжна да уведомява прокуратурата, когато установи закононарушения, съдържащи данни за извършено престъпление или други правонарушения. За инспектората на Агенцията за социално подпомагане съществува задължение по чл. 32, ал. 3 ЗСП, при установяване на закононарушения, които съдържат данни за извършено престъпление, да уведомява незабавно органите на прокуратурата. Относно други контролни органи – например ИА „Автомобилна администрация”, ДНСК, ДАМТН, РИОСВ, Дирекции на националните паркове, НВМС, ИАГ, КЗП, АПСК, Агенцията ”Митници” и т.н., съответно в ЗАвтП, ЗУТ, ЗИ, ЗЗ, ЗООС, ЗВМД, ЗГ, ЗЗП, ЗПСК, ЗМ липсват разпоредби, които ги задължават да уведомяват прокуратурата при данни за престъпление. Очевидно, в тези случаи прокурорът трябва да се позовава на общата разпоредба на чл. 205 НПК, според която всички длъжностни лица, когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство. В чл. 33, ал. 2 ЗАНН е предвидено прекратяване на административнонаказателното производство и изпращане на материалите на прокурор, когато се установи, че деянието представлява престъпление.

б/ Ефективност. Този принцип предполага постигане на максимални резултати, при оптимално използване на финансови средства, човешки ресурс и време. Гаранции за реализирането му са пълноценната обмяна на информация между прокуратурата и контролните органи, а така също добрата координация в действията. Тук следва да се отчете, че в много случаи, според контролните органи, един от

аспектите на взаимодействие е получаването на обратна информация за резултатите от дейността на прокуратурата, по материали, изпратени от контролния орган. В тази връзка, следва да се поясни, че ако се отнася за действия, при които са приложими правилата на наказателния процес, са въведени ограничения НПК. Според чл. 198, ал. 1 НПК, материалите по разследването не могат да се разгласяват без разрешение на прокурора. При отказ да се образува досъдебно производство /чл. 213, ал. 1 НПК/, се уведомяват пострадалия или неговите наследници, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщението. Затова, при липса на съответното качество, текстът, налагащ уведомяване, е неприложим. Във всички други случаи, при които няма законова забрана, контролните органи следва да бъдат уведомявани за решенията на прокуратурата по изпратените материали, тъй като крайното прокурорско решение има значение за правилността и законосъобразността на бъдещата им практика.

в/ Независимост и самостоятелност. Този принцип е основен при взаимодействието с контролните органи. Той е гаранция за справедливост и пряко съдейства за укрепване на авторитета на държавните органи. Прокурорът, като осъществява надзор за законност върху дейността на контролен орган, не може да встъпи в нито една от неговите функции. Освен това, не може да окаже влияние върху решението на органа, което следва да се основава на закона и установените факти. Естествено, същото се отнася и за статута на прокурора.

г/ Принцип на служебното начало. Не са необходими никакви особени аргументи, за да се покаже, че служебното начало е “моторът” в дейността и на контролните органи, и на прокуратурата. Има случаи, в които контролните органи действат по жалби, сигнали и др., но основно кон-

тролната им дейност се осъществява по служебен почин. Производството по установяване на административно нарушение започва предимно служебно. Засилена е процесуалната роля на контролния орган при събирането на доказателства, предоставянето на материалите на административнонаказващия орган и т.н. А що се отнася до взаимодействието между контролните органи и прокуратурата, определено може да се каже, че то е израз на служебното начало в най-чистия му вид.

д/ Отчетност и прозрачност в работата. Този принцип има по-голямо значение след приключване на определена дейност. Същината му е да се обобщи и анализира събраната информация по определени критерии, с цел предприемане на най-ефикасни мерки за отстраняване на закононарушенията. Свързан е също така с превенцията и с необходимостта обществото да знае състоянието в определена житейска сфера. Следва обаче да се спазва изискването за съгласуваност /еднаквост/ на информацията, изнасяна от контролния орган и от прокуратурата, тъй като противното би се отразило отрицателно върху общественото доверие. Същевременно, разбираемо е, че прилагането на този принцип трябва да става съобразно нормативните актове, отнасящи се до достъпа до информация.

Глава II

Взаимодействие с контролните органи при осъществяване на надзор за законност

РАЗДЕЛ I

ОБХВАТ И СЪЩНОСТ НА НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

Съгласно чл. 127 от Конституцията, основна функция на прокуратурата е да следи за спазването на законността. Съществена част от тази функция е правомощието на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Чл. 16, ал. 1, т. 1 АПК уточнява, че прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове. В случая понятието „административен процес“ има най-общ смисъл, съответен на предмета на АПК, както е посочен в чл. 1. За нуждите на методиката, обаче, обхватът на надзора за законност следва да се разбира по-ограничено - като предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове /включително и тези, постановени от контролни органи/, както и дейността по предотваряване, разкриване и наказване на административни нарушения, в съответствие с чл. 145 ЗСВ. Това се обуславя не само от целите на проекта, при осъществяването на който се изготвя методиката, но и от обстоятелството, че контролните органи нямат компетенции да следят за законосъобразността на съдебните актове, т.е. в това направление не може да има взаимодействие с прокуратурата.

Упражняването на надзор за законност върху административните актове е присъща дейност на прокуратурата след създаването ѝ като орган на държавната власт в страната. В различните периоди от развитието си и без значение от организационното устройство - ситуиран към съда прокурорски надзор /в първоначалния етап/; самостоятелна и независима институция /предходния модел/ или част от съдебната власт /към настоящия момент/ - е упражняван такъв надзор, наричан преди време “общ надзор на прокуратурата”, а сега “надзор за законност”. Осъществяването на този надзор е нормативно уредено и в ЗСВ – в чл. 145, ал. 1 са посочени способите, чрез които прокуратурата упражнява правомощията си, като някои от хипотезите – тези по т. 3, да се възлагат проверки и ревизии при данни за незаконосъобразни актове и действия, и т. 6, да се прилагат предвидени от закона мерки при данни, че може да се извърши правонарушение, са относими главно към надзора за законност. Изрично в ал. 5 е уредено правомощието на прокурора да протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени със закон, вкл. да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган. След като се отнася за законоустановена компетентност, тя следва да се упражнява винаги, а не по избор или при добро желание.

В настоящата част е нужно да се посочи, че надзорът за законност се упражнява от Върховната административна прокуратура и от административните отдели на окръжните прокуратури, които съгласно чл. 16 АПК следят за спазването на законността в административния процес. Законът урежда участието в широк смисъл, т.е. както в отделни съдебни административни дела, така и в производства по издаване, оспорване възобновяване и др. на административни актове.

Дейността на прокуратурата по надзора за законност е конкретизирана и от вътрешнослужебни актове – заповеди и указания, със задължителен характер /напр. Указание № 165/2006 г. на главния прокурор относно дейността на прокуратурата по отмяна на незаконосъобразни административни актове/.

При осъществяването на надзора за законност прокурорите следва стриктно да съблюдают своята компетентност. Компетентността представлява предоставената от закона възможност на прокурора да извърши определено действие или да издаде определен акт, като в понятието „закон” се включват всички нормативни актове.

Компетентността бива материална, териториална и по степен.

1. Материалната компетентност определя кръга от въпроси, по които прокуратурата може да се произнася. За да е налице материална компетентност, е необходимо правният въпрос, предмет на решаване по конкретната преписка или дело, да е въпрос за законност в държавното управление и да не засяга дейности или органи, изключени от кръга на прокурорския надзор, без значение по каква причина. Това са първите въпроси, които прокурорът следва да обсъди при вземането на решение, дали може и трябва ли да се намеси в даден казус по реда на надзора за законност.

При определяне на своята материална компетентност прокурорите следва да знаят, че съгласно чл. 82 АПК не подлежат на оспорване **по административен ред** актовете на Президента на Републиката и председателя на Народното събрание; на Министерския съвет; на министър-председателя, на заместник министър-председателя; на министрите и ръководителите на други ведомства и органи, непосредствено подчинени на Министерския съвет; на управителя на Българската народна банка и на председателя на Сметната

палата; на ВСС; на областните управители; актове, за които в специален закон е предвидено оспорване пред съд, както и актовете на органите, които нямат по-горестоящ административен орган.

На **съдебно** оспорване не подлежат административни актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако това не е предвидено в специален закон /чл. 128, ал. 3 АПК/. Следва още да се добави, че не подлежат на съдебно оспорване актовете на Народното събрание и на Президента на Републиката. Тези актове подлежат на контрол по друг ред за съответствие с Конституцията. Извън обхвата на съдебния контрол са и актовете, с които се упражнява законодателна инициатива. По същество си, те не са административни актове, а процесуални актове и са част от производството по приемане на закон. Не подлежат на съдебно оспорване също волеизявленията, действията и бездействията, посочени в чл. 21, ал. 5 АПК.

Горното изброяване се налага във връзка с логически следващия извод, че надзорът за законност не се простира върху актовете, действията и бездействията, които не подлежат на съдебен контрол.

2. Териториалната компетентност дава отговор на въпроса, прокурор от коя конкретна прокуратура е компетентен да извърши едно или друго действие от областта на надзора за законност. Най-общо териториалната компетентност съответства на местонахождението на обектите, които влизат в сферата на надзора за законност. Т.е. органите, които са обект на проверка или прокуратурата атакува техни административни актове, трябва да имат седалището си в района на съответната прокуратура. В случаите, когато прокурорът трябва да предприеме определени действия във връзка с възстановяването на нарушената законност, вече

се изхожда не от местонахождението на административния орган, а от неговата степен. Ако конкретен държавен орган е с различен териториален обхват на дейност, в сравнение с този на конкретната прокуратура, прокурорите следва да адресират актовете и действията си до този ръководител в държавния орган, който съответства на тяхното ниво на компетентност.

3. Компетентността по степен се определя от мястото на съответния прокурор в йерархията на прокуратурата. Тази компетентност дава отговор на въпроса, кой от различните по степен прокурори е компетентен да извърши едно или друго действие от областта на надзора за законност – т.е. трябва да се прецени, дали конкретното действие следва да се извърши от прокурор във ВАП, или от прокурор в някоя от другите прокуратури и коя точно.

Когато прокурор от по-горестояща прокуратура установи, че определен казус е извън неговата компетентност по степен и материалите следва да се изпратят на по-долустояща прокуратура, препоръчително е по-горестоящият прокурор да формулира подробни указания за същината на закононарушението, предмет на преписката, и какви са приложимите методи и средства за разкриването му. С оглед естеството на поставения пред прокуратурата въпрос, следва да се прецени, необходимо ли е изискване на информация за резултата.

В случаите, когато се атакуват незаконосъобразни административни актове /иницииране на съдебно производство с протест на прокурора/ и когато законът предвижда участие на прокурор в производството по административни дела, правомощията на прокурора следва да съответстват на подсъдността на съда, пред който се извършват процесуалните действия.

Трябва да се подчертае, че в изключение от това правило не само прокурорите а и административните отдели

на окръжните прокуратури, но и прокурорите от районните прокуратури също са активно легитимирани, т.е. компетентни, да подават протести до административните съдилища. Независимо от това, че производствата по оспорване на административни актове, образувани пред административните съдилища, са административни по своя характер, няма пречка прокурорите от районните прокуратури /в които няма специализирани административни отдели/ също да подават протести срещу всеки индивидуален административен акт, общ административен акт или подзаконов нормативен акт на общински съвет, които намират за незаконосъобразни. Това разбиране е възприето в Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. по тълк. д. № 2/2009 г. на ОСК на ВАС.

При определяне на компетентността по степен, прокурорите следва да съобразяват, че протестите се подават от тази прокуратура, която съответства като ниво на органа, издал атакувания акт. Когато незаконосъобразният административен акт изхожда от административен орган на ниво община, протестът се изготвя от прокурор от съответната районна прокуратура. Ако актът е издаден от административен орган от по-високо ниво, протестът следва да се подаде от съответния окръжен прокурор, респективно – от градския прокурор на София. С правомощието да протестираат актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председател, министър, орган на БНБ или решение на ВСС разполагат само главният прокурор или неговият заместник при ВАП /виж Указание № 165/2006 г. на главния прокурор/. Те могат да атакуват с касационен протест и всяко решение на първоинстанционен съд, както и на тричленен състав на ВАС /чл. 210, ал. 3 АПК/. Това е право, упражнявано само от тези субекти, успоредно с правото на протест на прокурора, участвал в съдебното производство.

Отнася се за допълнителна гаранция за недопускане на незаконосъобразни актове, която предвижда и по-дълъг, едно-месечен срок за упражняване на това правомощие /чл. 211, ал. 2 АПК/. Отмяна на влезли в сила съдебни актове също може да се иска само от главния прокурор и неговия заместник при ВАП /чл. 238, ал. 2 АПК/.

Осъществяването на надзора за законност предполага контакти и връзки с изградената в страната система от контролни органи.

Взаимодействието на прокуратурата с тях следва да се разглежда на принципна конституционна основа. Прокуратурата е част от съдебната власт, а органите са в системата на изпълнителната власт. Затова взаимодействието не се проявява въобще, а по конкретни случаи. За осъществяването му винаги е необходим повод, като: получаване на жалба или сигнал; разкриване на закононарушения при провеждане на наказателно производство, при участие по административни или граждански дела; самосезиране на прокуратурата по някакъв източник на информация и др. При положение, че прокуратурата е сигнализирана от контролните органи, след като е започнато административнонаказателно производство, при условията на чл. 213, ал. 1 НПК се дължи изрично осведомяване за резултата. Уведомяването от прокуратурата трябва да бъде и своевременно, във връзка с въведения от законодателя преклузивен срок за понасянето на административна отговорност.

РАЗДЕЛ II

ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Когато става дума за надзора за законност, осъществяван извън производствата по отделни съдебни административни дела, следва да се започне с въпроса, що е административен акт.

В АПК са дадени легални определения – чл. 21 /индивидуален административен акт/, чл. 65 /общ нормативен акт/, чл. 75, ал. 1 /нормативен административен акт/.

В чл. 21, ал. 1 е дефиниран типичният, най-широко разпространен административен акт - волеизявление, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси. Основните му белези накратко са:

- да има административен орган, друг овластен със закон орган или организация. Според дефиницията на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК, „**административен орган**” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон;
- да има гражданин или организация, към които е насочен актът;
- да се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на адресатите. Изискуемото непосредствено въздействие означава последиците да настъпват директно, без събдване на допълнителни предпоставки;
- описаните правни последици настъпват вследствие волеизявление - изрично, изразено с действие или бездействие, конклюдентно, както и отказите за издаване.

При определянето на индивидуалния административен акт законодателят има предвид изричните откази.

По-нататък законодателят урежда изрично т.нар. “декларативни или констативни административни актове” /чл. 21, ал. 2/, волеизявлението и отказът да се издаде документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения /чл. 21, ал. 3/.

Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие /чл. 21, ал. 4 АПК/. Става дума за изрични откази. Необходимо е извършването на действието или въздържането от него да е само в компетентността на този орган.

Според § 8 от ПЗР на АПК, уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване се прилагат и при извършване на административни услуги, както и при обжалване на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго. Това дава основание да се приеме, че административните услуги са административни актове. Определението за административна услуга се съдържа в § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията.

Необходимо е да се отдели специално внимание на волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване на административни актове. Съгласно изричната норма на чл. 21, ал. 5 АПК, те не представляват индивидуални административни актове. Така напр., ако органи на ДНСК съставят констативен акт – административнопроизводствена предпоставка за издаването на заповед за спиране /чл. 224, ал. 2 ЗУТ/ или премахване /чл. 225, ал. 3 ЗУТ/ на незаконния строеж, значението е само вътрешнопроцесуално, поради което не представлява индивидуален административен акт, подлежащ на самосто-

ятелен съдебен контрол. Изготвянето на протест от прокурора срещу констативния акт ще представлява недопустимо действие. Изключения са позволени, само ако това е предвидено в закон. Така напр. съгласно чл. 83 от Закона за концесиите, всяко решение, действие или бездействие на орган, на комисията или на длъжностно лице в процедурата по предоставяне на концесия подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност пред Комисията за защита на конкуренцията.

В чл. 58, ал. 1 АПК са регламентирани т. нар. „мълчаливи откази”. В случая по силата на законовата фикция се приема, че е налице волеизявление, т.е. индивидуален административен акт. Мълчаливият отказ е приравнен на изричен и има за цел да защити засегнатите от неиздаването на акта. Основен критерий при преценката, има ли мълчалив отказ, е наличието на законоустановено задължение за произнасяне на административния орган. Непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът /освен ако специален закон не предвижда да е налице мълчаливо съгласие/. Естеството на мълчаливия отказ води до това, че при оспорването му не могат да се използват всички основания, посочени в чл. 146 АПК – приложими са само основанията по т. 4 и т. 5 – противоречие с материалния закон и несъответствие с целта на закона.

Законодателят е снабдил прокурора с компетентност да иска издаване на административни актове - чл. 24, ал. 1 АПК. При сезиране на компетентния орган е необходимо да се посочват законовите предпоставки за предприемане на посочените действия. При положение, че в прокуратурата, след получен сигнал и възложена проверка, постъпва доклад от органите на ДНСК и РИОСВ относно извършено строителство в защитена зона, която я е увредило /с оглед приложението на чл. 278в, ал. 1 НК/ и от съдържанието му

е видно, че сграда се ползва, без да е въведена в експлоатация, прокурорът следва да поиска от съответния орган на ДНСК да издаде заповед за забрана на ползването, съобразно чл. 178, ал. 5 ЗУТ.

В определението за общи административни актове, като актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива, са синтезирани постиженията на правната доктрина и правораздавателната практика. Такъв е характерът на заповедта по чл. 219 ЗВМД, с която генералният директор на НВМС забранява изнасянето на определен вид животни при усложнена епизоотична обстановка или възникнала опасност за здравето на хората и/или животните.

Посочването на дефиницията за нормативен административен акт е напълно достатъчно за определянето и отграничаването на правната му природа, в сравнение с останалите видове административни актове. Това са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие.

След изложението върху правната природа на административните актове се налага да се отговори на въпроса, защо се налага извършването на надзор за законност от прокуратурата.

Административният акт има властнически характер. Последицата е, че в административното правоотношение страните не са равнопоставени и едната от тях е едноличен или колективен орган, упражняваща надмощие, а другата е гражданин или организация, понасяща това подчинено положение. Независимо от това, често присъщ белег на акта е не правоограничаваща, а облагодетелстваща последица.

Когато се издава такъв благоприятстващ акт, правоотношението /то се прекратява с издаването и изпълнението на акта/ се реализира между придобилия права субект и административния орган.

Възможно е такова правоотношение да се развие незаконосъобразно и примерите не са един и два. Този, който е получил права, няма полза да сезира горестоящия административен орган или съда, при съмнение, че актът е издаден незаконосъобразно. Отделен е въпросът, че за оспорване на позитивен акт не се обосновава наличие и на правен интерес.

Правните субекти, които не участват в правоотношението, също не могат да сезират горестоящ административен орган или съд, защото не се засягат техни права и законни интереси, и то лично, непосредствено и пряко. В същото време незаконосъобразният административен акт може да има по-широко отражение в действителността.

В тези случаи прокуратурата е органът, който има възможност да предприеме действия за отстраняване на незаконосъобразността. Тази възможност е и задължение за действие, при наличие на предпоставките за това. При положение, че директорът на съответната РИОСВ е взел решение да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда, а реализацията на конкретното инвестиционно предложение го налага, с оглед степента на значимост на въздействието върху околната среда, постановеният акт е незаконосъобразен /поради противоречие с материалноправни разпоредби/. В случая правата на гражданите и обществения интерес ще се защитят от прокуратурата. Прокурорът, дори и когато започва административно или съдебно-административно производство или встъпва в такава, не е типична страна. За разлика от останалите страни, той не брани свои субективни права, а действа в интерес на

законността. Затова и не следва да се търси, респ. да се обосновава, наличие на правен интерес, като предпоставка за извършване на действията по реда на надзора за законност.

С оглед правомощията на прокуратурата, трябва да се разграничат порочните административни актове в теоретичен аспект.

Делението с практическо значение е на нищожни /правно невалидни/ и незаконосъобразни /унищожаеми/.

Нищожните актове са правно недействителни. Те не са способни в нито един момент да предизвикат правно действие, последиците им са забранени и не могат да бъдат търпими от съществуващия правен ред дори временно /до отмяната им/. Доколкото обаче те носят в себе си тежък порок, който не им позволява да проявят правно действие, тази нищожност следва да се обявява по пътя на правораздавателния контрол.

Унищожаемите актове пораждаат правни последици. Допуснатите при издаването им нарушения не са толкова сериозни, че да доведат до изначална забрана да произведат правни последици. Актовете са способни да уреждат съответните отношения, поради което са действителни до отмяната им.

Изискванията за законност на административните актове са дадени негативно /като основания за оспорване/ в нормата на чл. 146, т. 1–5 АПК.

Първото от тях е липса на компетентност. Според популярното определение, компетентността представлява признатата от правото възможност на даден орган да издаде определен акт, отнася се за правомощие – органът е едновременно овластен и задължен да действа. С чл. 4 КРБ и АПК е въведен принципът на законност и в съгласие с него административните органи трябва да действат в рамките на правомощията си, установени от закона. Компетентността

е материална, териториална и по степен. Нарушаването ѝ в каквато и да е насока води до нищожност на акта. Материалната компетентност определя кръга въпроси, по които един орган може да взема решения. Ако прокуратурата бъде сезирана по повод „мълчалив отказ“ на директор на ДНП, да издаде разрешение за водовземане и за ползване на воден обект /в случая компетентността принадлежи на директора на Басейновата дирекция, съгласно чл. 52, ал. 1, т. 4 ЗВ/, отсъствието на произнасяне не се квалифицира по чл. 58 АПК и не ангажира с мерки по реда на надзора за законност. Териториалната компетентност сочи пространствените предели за това – едни органи действат на територията на една или няколко области или общини /напр. в област Сливен и област Ямбол няма РИОСВ, а на територията им действат инспекциите в гр. Стара Загора и гр. Бургас; РЗИ са създадени във всяка от административните области/, други са централни органи – на територията на цялата страна /АПСК, ДАЗД и др./, а трети разпростират компетентността си само върху съответната структурна единица – ДНП. Компетентността по степен се отнася до йерархията в системата на административните органи. Нищожен е акт, издаден от горестоящ орган, след като компетентността е на долустоящия. При положение, че прокуратурата е сезирана със случай, в който процедурата по оценка за съвместимостта на определен проект с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона е започнала пред директора на РИОСВ, вместо пред министъра на околната среда и водите, или обратното /съгласно критериите на Наредбата по чл. 31а ЗБР/, прокуратурата е длъжна да предприеме мерки по реда на надзора за законност за отстраняване на закононарушението по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

При обсъждането на въпросите относно компетентността следва да се държи сметка за разграничението между „де-

легиране на правомощия” и „заместване”. И в двата случая компетентността не се осъществява от органа, на който по правило е предоставена. Делегирането е възможност, предвидена в закона, временно - за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган, той да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи. Ограниченията за делегиране са: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на който са делегирани правомощия, не може да ги предоставя на друг. Заместването се извършва в случаите, когато лицето, титуляр на правомощия, е в обективна невъзможност да ги изпълнява. Накратко, съпоставката между двете правни фигури сочи, че делегирането може да се осъществява валидно само при наличие на закон, който да го допуска /разрешава/, а за да е недопустимо заместване, следва да е налице изричен текст, който да го забранява.

Освен общоприетите три вида компетентност, се застъпва становище, че има и компетентност по време. За нея се говори, когато е предоставена на определен административен орган за определен срок. След изтичането на срока, за който е предоставена, тя отпада - заместващият или изпълняващият длъжността е компетентен до завръщането или назначаването на титуляр.

Второто изискване за законност е спазване на формата, т.е. начинът на изява на властническото волеизявление. По принцип, формата е писмена и е форма за действителност. Пълното ѝ неспазване води до нищожност /устно разрешение от органите на ИА ГИТ, съгласно чл. 302, ал. 2 и чл. 303, ал. 3 КТ, за приемане на работа на непълнолетно лице не може да се издава/, а отсъствието на някои реквизи-

ти води до унищожаемост. Познати са и устни, и издавани с конклюдентни действия административни актове, например нормите на чл. 55, ал. 1 и 2 ЗМВР /полицейските органи могат да издават разпореждания до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато това е необходимо за изпълнение на възложените им функции. Разпорежданията се издават писмено или устно, а при невъзможност да се издадат писмено или устно, те могат да се издават чрез действия, чийто смисъл е разбираем за лицата, за които се отнасят/. Съгласно изричното правило на чл. 59, ал. 3 АПК, устни административни актове, както и административни актове, изразени чрез действия или бездействия, се издават, само когато това е предвидено в закон.

Нарушаването на административнопроизводствени правила по дефиниция води до унищожаемост на акта, ако е съществено. Съществено е това нарушение, което се е отразило върху истинността на правнорелевантни факти. Съгласно ТР № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС, при оперативна самостоятелност неизлагането на мотиви по въпроса, защо е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения, представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е основание за отмяната на акта. За удовлетворяване на практическите нужди, по-просто и по-разбираемо е да се каже, че съществено е това нарушение, което накърнява правата на страните, което ако не бе допуснато, щеше да бъде издаден акт с друго съдържание.

Нарушаването на материалноправни норми може да има за резултат и двата вида недействителност. Това са нормите, които регулират правомерното развитие на първичните правоотношения. Неспазването им води до нищожност, ако се отнася за издаване на актове при основни, радикални нарушения на закона, поради което поначало

не се пораждат правните последици, към които са насочени. Целените последици с издадените в противоречие с материалния закон актове са правно нетърпими и не могат да бъдат признати, дори и ако не бъдат оспорени. Хипотезите, при които може да се достигне да нищожност, са: когато изобщо не е съществувало законно основание за издаване на акта, когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон от никакъв орган и други подобни. Напр. в дейността си прокурорът се натъква на случай на издаване на разрешение за строеж, без пред съответния главен архитект на община да са представени документите по чл. 144, ал. 1, т. 4, т. 6 ЗУТ. Тогава прокурорът преценява, че с това действие е нарушена императивна норма, забраняваща на административния орган да извърши описаното в нея действие. В такива случаи нищожността може да се разкрие, и то безсрочно, поради което следва да се ангажира съответният орган на ДНСК, съгласно чл. 215, ал. 3 и чл. 216, ал. 1, т. 2 и ал. 3 ЗУТ. Съобразно правилото на чл. 142, ал. 1 АПК, съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му.

По-леките нарушения водят до унищожаемост на акта.

Актът е несъобразен с целта на закона, когато е издаден при превратно упражняване на власт. Такава ще бъде заповедта по чл. 219 /примерът се повтаря/ ЗВМД, с която генералният директор на НВМС забранява изнасянето на определен вид животни, ако след проверка от прокуратурата се установи, че всъщност се цели да се осигури вътрешният пазар с определен вид продукти. Този порок може да доведе до нищожност, ако преследваната с административния акт цел, различна от законоустановената, не би могла да се постигне с никакъв акт, нито на същия, нито на който и да е друг орган.

При положение, че тази цел може да се постигне с друг акт при други фактически и правни условия, е налице унищожаемост.

В случаите на незаконосъобразно издаден административен акт се подава протест. Протестът е основният прокурорски акт за отстраняване на нарушения по приложението на закона /понятието е употребено в широк смисъл и включва Конституцията, законите и подзаконовите актове/. Индивидуалните и общите административни актове могат да се атакуват по административен /пред горестоящия орган/ и/или съдебен ред, а нормативните - само пред административния съд. Не могат да се оспорват по административен ред актовете, визирани в чл. 82, ал. 1 и 2 АПК.

По какъвто и ред да действа прокурорът, той може да оспори само законосъобразността на административния акт. Различно е уредено положението на другите субекти, които при оспорването по административен ред могат да обосновават и нецелесъобразност на акта, т.е. да възразяват на начина на упражняване на властническата компетентност /когато съществуват законосъобразни варианти на действие/. Това законодателно решение е резултат на разбирането, че прокурорът не брани свои субективни права, а законността.

В АПК са разписани подробно правилата, относно сроковете за оспорване – 14-дневен срок от съобщаване на акта /ако прокурорът е страна в производството по издаването му/, в едномесечен срок от изтичане на срока за произнасяне на административния орган при мълчаливия отказ и мълчаливото съгласие, или един месец от издаването му, ако прокурорът не е участвал в административното производство. При последната хипотеза /тя е твърде често срещана/ е без значение моментът на узнаването на акта и обикновено възможността се активира или по иска-

не на правен субект, който няма право на жалба /най-често защото актът на някой от избраните органи не го засяга лично, непосредствено и пряко/, или по сигнал на страна, която е била небрежна към правата си. Реквизитите и приложенията към протеста са детайлно посочени от законодателя в чл. 85 и чл. 86 /за оспорването по административен ред/ и чл. 150 и чл. 151 АПК /при съдебното оспорване/. Съблюдаването им е задължително, доколкото при констатирана от административния орган и съда нередовност, протестите не се разглеждат по същество - чл. 88 и чл. 158 АПК.

Нищожността може да се предявява безсрочно, но не и след като производството по отмяна на акта като унищожаем е приключило неуспешно.

Оспорването на общи и нормативни административни актове има някои аспекти, по-важните от които са: оспорването на подзаконовите актове е безсрочно, за разлика от оспорването на индивидуалните административни актове, в тези случаи оспорването не спира изпълнението, поради което от прокурорите следва да се проверяват и обосновават стриктно предпоставките за това. Според ТР № 4 от 16 юли 2009 г. на Общото събрание на колегиите на ВАС, прокуратурата дължи разноски при отхвърляне на подаден до административен съд протест или при неговото оттегляне, при условията на чл.143 АПК, както и такса за съобщаване чрез обявление в Държавен вестник по чл.181, ал.1 и чл.188 АПК при подаден протест срещу общ административен акт и подзаконов нормативен акт.

Влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не подлежи на оспорване по административен ред – от органа, който го е издал.

Предпоставки за възобновяването на производството по издаване на административен акт са:

- влязъл в сила административен акт, който не е бил обжалван пред съда;
- проявена инициатива на административния орган, прокурора, омбудсмана или страна в производството /в указанияте в АПК случаи/;
- изчерпателно изброените в чл. 99 АПК основания.

В това производство не могат да се проверяват от органа, респективно съда, и са ирелевантни за крайното решение обстоятелствата, относно правилността и законосъобразността на административния акт, възобновяването на който се иска. Изключение от този принцип се допуска само в случаите, когато самата незаконосъобразност на акта е основание по чл. 99, т. 1 АПК за искането за възобновяване.

От практически аспект, най-често приложими са основанията по чл. 99, т. 1 и 2 АПК.

Първото се проявява, когато при издаването на административния акт е нарушено съществено някое от изискванията за законосъобразността му /както е известно, контрол за целесъобразност не се осъществява по реда на надзора за законност, когато органът има право да избере между няколко различни властнически решения/.

Изискванията за законосъобразност се извеждат от чл. 146 АПК /посочени по-горе/, а съществено са нарушени тогава, когато са довели до издаване на акт с друго съдържание. Практическата трудност в случая произхожда от предвидения в чл. 102, ал. 1 АПК кратък срок – възобновяването се извършва в едномесечен срок от влизане в сила на акта, но доколкото се отнася за законодателно решение, единствено се отбелязва с цел, мерките по реда на надзора за законност да се предприемат своевременно.

Необходимо е да се повтори, че при наличие на нарушения, сочещи нищожност на акта /т.е. при особено сериозни нарушения на закона/, следва да се иска прогласяването ѝ от съда, а не отмяна чрез възобновяване.

Второто основание за възобновяване е, когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства, от съществено значение за издаването на акта, които при решаването на въпроса от административния орган не са могли да бъдат известни на страната в административното производство. Отнася се за обстоятелства, които са съществували към момента на издаване на акта, и това е естествено – ако не са съществували, не могат да имат значение за издаването му. Текстът предвижда няколко кумулативно дадени предпоставки, за да бъде приложен и да се възобнови производството по издаден индивидуален административен акт, а именно:

- новооткрити доказателства, които са съществували, но не са могли да бъдат приобщени по обективни причини към доказателствения материал по административната преписка, преди издаване на административния акт;
- новите доказателства следва да установяват съществуването на нови обстоятелства, които са възникнали преди издаването на акта, но не са могли да бъдат представени към административната преписка, независимо от положената дължима грижа;
- те да са от съществено значение – т.е. да са толкова значими и от такова естество, че да се отразяват върху диспозитива на административния акт, като наличието или отсъствието им да е обуславящо за вземането на решение от органа и определящо съдържанието на акта, по-просто казано, наличието им води до друго решаване на поставения пред административния орган въпрос.

Необходимо е при предприемане на действия по възобновяването на производството да се отграничават стриктно двете горни хипотези и да не се допуска смесването им. Разграничителният критерий помежду им е известността на съществуването или не на съответните обстоятелства към момента на произнасянето на органа.

Следващите основания не носят практическа и теоретична трудност – чл. 99, т. 3–7 АПК. По същината си те не носят особени отлики нито в исторически план, нито като уредба в останалите правни отрасли, а именно:

- по надлежния съдебен ред се установи престъпно деяние на страната, на нейния представител или на административния орган, когато е едноличен, или на член от състава му, когато е колективен, което е дало отражение върху решаването на въпроса - предмет на административното производство;
- административният акт е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен.

Общото и при двете хипотези е, че е извършено престъпление, което е накърнило принципа на истинността в действията на административния орган /чл. 7 АПК/.

Уточнението, което се налага, е, че установяване по надлежен съдебен ред означава да са постановени и влезли в сила или осъдителна присъда на наказателен съд, или решение на граждански съд след предявяване на иск по чл. 124, ал. 4 и 5 ГПК;

- същият административен орган по същия въпрос и на същото основание е издал по отношение на същите лица друг влязъл в сила административен акт, който му противоречи – в тези случаи незаконосъобразният административен акт се отменя;

- страната, вследствие на нарушаването на административно-производствените правила, е била лишена от възможността да участва в административното производство или не е била надлежно представлявана, както и когато тя не е могла да участва лично или чрез пълномощник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани – възобновяването е извънреден контролен способ и затова не всяко нарушение е основание за допускането му, а само това, което е отнело възможността за участие в производството или за защита срещу административния акт;
- с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи – това е случай на противоречие с материалния закон, защото съгласно чл. 5, ал. 4 КРБ, Конвенцията е част от вътрешното законодателство и има предимство пред него.

Срокът за сезиране на горестоящия орган, или ако такъв няма /напр., АПСК/ – на издателя на акта, е тримесечен от узнаване на обстоятелството, което служи за основание за отмяна или изменение на административния акт, но не по-късно от една година от възникване на основанието, а когато възникването на основанието предхожда издаването на административния акт, началният момент на срока за възобновяване е влизането в сила на акта.

След сезиране на съответния орган, възможните решения са само две.

Първото от тях е да се възобнови производството и да се издаде нов административен акт, по реда на Глава V АПК. В такива случаи е необходимо стриктно да се проследява вземането на решение от ангажирания орган, доколкото новият акт е атакуем без ограничения по административен и съдебен ред.

Отказът да се допусне възобновяване, на второ място, ако е незаконосъобразен, се оспорва по реда на чл. 197 и сл. АПК с протест в 14-дневен срок от съобщаването. Макар да не е изрично посочено, на протестиране подлежат и мълчаливите откази на администрацията.

Редът за разглеждането на протеста не следва да се разяснява изрично, доколкото според чл. 199 АПК съдебното заседание по разглеждането му е закрито. Срещу постановеното определение, ако е неправилно, се подава частен протест. В него задължително, освен означаване на съда, до който се подава, подателя и атакуваното определение, следва да се съдържат и точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на съдебния акт и да се конкретизира искането.

Когато административният акт, съответно отказът да се издаде акт, е бил оспорен пред съда, се прилагат правилата на АПК за отмяна на влезли в сила съдебни решения.

РАЗДЕЛ III

ВЪЗБНОВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО ПО ЗАНН

Когато става дума за прилагане на института “възобновяване”, считаме, че отделно трябва да се спрем на възобновяването на административнонаказателни производства по смисъла на ЗАНН. Това се налага, преди всичко, поради обстоятелствата, че се отнася за абсолютно различна процедура, която не е по АПК и началото на която може да се постави единствено по предложение на прокурора. Налага се и поради изключителната важност на този способ за защита на правата на гражданите в случаите, когато те са били лишени неправомерно от възможността да се защитят в едно административнонаказателно производство или невиновно са пропуснали тази възможност. Това е процесуален способ за извъннстанционна защита и се осъществява по реда и условията, определени в ЗАНН, който в случая се явява специален закон по отношение на АПК.

Съгласно чл.70 ЗАНН, административнонаказателните производства, по които наказателните постановления са влезли в сила, както и решенията и прекратените от съда дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления, подлежат на възобновяване, когато:

а/ с влязла в сила присъда се установи, че някои от доказателствата, въз основа на които е издадено наказателното постановление, решението или определението на съда, са неистински;

б/ с влязла в сила присъда се установи, че административнонаказващ орган, съдия или съдебен заседател е извършил престъпление, във връзка с издаване на наказателното постановление, решението или определението на съда;

в/ се откриват обстоятелства или доказателства от съществено значение за разкриване на обективната истина, които не са били известни при издаване на постановлението, решението или определението на съда;

г/ ако с влязла в сила присъда се установи, че деянието, за което е наложено административното наказание, представлява престъпление.

Основанията по букви „б” и „в” имат известни сходства с основанията по точки 2 и 3 на чл. 99 АПК за възобновяване на производства за издаване на административни актове. Това обаче се споменава, за да не се налага повтаряне на тълкуването на тези основания, дадено по-горе. Иначе, както вече бе отбелязано, процедурата е различна и това се дължи на същността на наказателните постановления. Макар че те се издават поначало от изпълнително-разпоредителни /административни/ органи, по своето правно естество не са административни, а правораздавателни /юрисдикционни/ актове. С тях след сезиране на компетентния орган с акт за установяване на административно нарушение, при следване на опростено състезателно производство, независимо и самостоятелно, със сила на присъдено нещо се налага административно наказание за извършено нарушение /вж. напр. „Административен процес”, К. Лазаров и Ив. Тодоров, 2009 г., София/. В съдебната практика също няма спор, че дейността по налагане на наказания за административни нарушения не е административна дейност /вж. напр. съдебната практика по чл. 1 и чл. 2 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди/.

Характерно за основанията по букви „а” и „г” е, че следва да бъдат установени с влязла в сила присъда. Като основания, са ясни и не се нуждаят от някакво специално тълкуване. При б. ”а” следва да се държи сметка, че законодателят е избрал по-ограничаваща норма, в сравнение

примерно с чл. 83е ЗАНН, където е дадена възможност, неистинността на документ да бъде установена и с иск по чл. 124, ал. 5 ГПК. А основаниято по б. ”г” се е наложило поради принципа, че административнонаказателната отговорност /за разлика от дисциплинарната и гражданската/ не може да се кумулира с наказателната.

Предложението за възобновяване се прави от окръжния прокурор /административния ръководител на окръжната прокуратура/ до компетентния административен съд. В тази връзка следва да се има предвид, че в чл. 72 и чл. 73 ЗАНН, поради очевиден законодателен пропуск, е останал като компетентен съд окръжният. Може да се смята, че в съдебната практика вече се е утвърдило разбирането, че компетентен е административният съд. То се основава на съображението, че след като с изменението на чл. 63 ЗАНН административният съд стана касационна инстанция за решенията на районния съд, не е логично това да не важи при възобновяването на административнонаказателни производства. По силата на чл. 84 ЗАНН, относно предложенията за възобновяване се прилагат субсидиарно разпоредбите на НПК.

Естествено, има съдебни актове, в които са застъпени по-различни тълкувания за компетентния съд. Всичко това показва доста категорично, че е назряла необходимостта от приемането на Административно-наказателен кодекс, чрез който да се премахнат спорните моменти, произтичащи от сега действащия ЗАНН.

Окръжният прокурор е длъжен да направи предложение за възобновяване, ако основанията за това са налице.

Сроковете, в които трябва да се направи предложението, са посчени в чл. 71 ЗАНН – 6-месечен срок от влизане в сила на присъдата по букви „а” и „б” и двугодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, реше-

нието или определението по б. "в" на чл. 70. Сроковете са преклузивни. В случаите по б. "г" срок не е предвиден, т.е. предложението може да се направи по всяко време, тъй като е принципно недопустимо за едно нарушение да бъдат наложени две наказания.

При изготвянето на предложението окръжният прокурор следва да прецени, налага ли се да спре изпълнението на наказателното постановление или решението на съда /чл. 72, ал. 2 ЗАНН/.

Ефикасното прилагане на възобновяването на административно-наказателни производства означава, че при осъществяване на надзора за законност /а също и другите видове надзори/ всички прокурори са длъжни да информират своевременно окръжния прокурор при установяване на основания за това. В тази връзка, може да бъде създадена организация, подобна на разпоредената с указанията на главния прокурор относно приложението на чл. 83а и следв. ЗАНН. Но тъй като процедурата по налагане на имуществени санкции на юридически лица, които са се обогатили или биха се обогатили от посочените в същия законов текст престъпления, не е административно-наказателно производство, не може да бъде предмет на настоящата методика. Най-сигурният начин за събиране на информация и преценка на законосъобразността на наказателните постановления е този, който осигурява редовно изпращане на копия от влезлите в сила постановления на компетентната прокуратура. Инициативата за това трябва да бъде на прокуратурата и предполага естествено добро взаимодействие с административнонаказващите органи. Такава практика съществува напр. в Република Унгария и резултатите от нея са много добри.

В края на тази част от изложението следва да се посочи, че в АПК бе предвидена за първи път процедура на сключо-

чване на споразумение. Очевидно, това е причината все още институтът да не е широко разпространен. Както и в другите правни отрасли /спогодбата в гражданския процес, споразумението за прекратяване на наказателното производство в наказателния процес/, този институт има присъщите му положителни черти, като последица от равнопоставеността между участниците /макар че единият е орган с властнически правомощия/. Такива са бързината на производството, уреждането на въпросите по взаимно приемлив начин с изричното уточнение, че не бива да противоречи на закона. То може да се сключва както в производството по издаване на административните актове, така и при оспорването им пред съда. Ако прокурорът участва в производството, той е страна по споразумението. Ако споразумението се сключва в производството по издаване на акта, това може да стане до влизане в сила на акта или до оспорването му пред съда. Ако споразумението се сключва в хода на съдебното производство, то може да стане във всяко положение на делото. Прокурорът задължително участва в сключването му, ако съдебното производство е образувано по негов протест и тогава ще има право с частен протест, съвместно с другите страни /те – с частна жалба/, да атакува отказ на съда за потвърждаването му.

РАЗДЕЛ IV

МЕТОДИ И ДЕЙСТВИЯ ПО РЕДА НА НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

Първоначално е необходимо да се уточни, че способите за действията на прокуратурата по реда на надзора за законност, при взаимодействието с контролните органи, са уредени в ЗСВ, а не в НПК, макар че не са рядкост случаите, когато в резултат на надзора за законност се достига до образуване на досъдебни производства.

При осъществяване на взаимодействието с контролни органи, които са с различен териториален обхват на дейност, следва прокурорите да отправят директни искания до ръководителите на държавните органи, съответстващи на нивото им на компетентност. За организацията при приемане на такива действия е издадена изрична Заповед ЛС № 2773/22.05.2008 г. на главния прокурор.

Не на последно място, при осъществяване на надзора за законност, във всеки случай е необходимо да се посочва точно приложимото основание по чл. 145, ал. 1, т. 1–6 ЗСВ, въз основа на което се предприемат конкретните мерки /така се спазва принципът на законоустановеност на тази прокурорска дейност/.

Според чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ, могат да се изискват документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, т.е. всякакви данни. Това е особено приложим способ при упражняване на надзора за законност, доколкото доказателствата в административния процес са главно писмени. С получаването им се придобива пълна представа за условията, при които е действал административният орган. Възможно е прилагането на материалите да се извърши по два различни начина на организация.

Първият е да се изискат от някой от съответните административни органи всички материали по поставения пред прокуратурата въпрос. Тогава ще постъпят тези документи, които според администрацията са относими по материята.

Вторият начин е да се проучи нормативната уредба, да се съобрази какви предпоставки трябва да се изпълнят, за да се издаде един административен акт. Така напр. от предварителното запознаване с чл. 144 ЗУТ ще стане ясно, че инвестиционните проекти, по които се издава разрешение за строеж, се съгласуват и одобряват след писмено заявление на възложителя и след представяне на: 1/ документи за собственост, а за сгради на жилищностроителни кооперации – и влязло в сила решение на общото събрание за приемане на проекта; 2/ виза за проектиране в случаите по чл. 12, ал. 3, чл. 41, ал. 2, чл. 50–51, чл. 58–59, чл. 133, ал. 6 и чл. 134, ал. 6; 3/ три копия от инвестиционния проект в обхват и съдържание, определени с наредбата по чл. 139, ал. 5; 4/ административните актове, които в зависимост от вида и големината на строежа се изискват като условие за разрешаване на строителството по Закона за опазване на околната среда или специален закон; 5/ оценка за съответствието, изготвена по реда на чл. 142, ал. 6; 6/ разрешително за изграждане на водовземно съоръжение за подземни води и/или разрешително за водовземане, и/или разрешително за заустване на отпадъчни води, издадени по реда и в случаите, предвидени в Закона за водите.

Въз основа на това проучване, се изисква пълният набор документи от главния архитект на общината.

Препоръчително е да се използва вторият начин на организация и не за да се „респектира” административният орган, че прокурорът е наясно с правната уредба. Причините са други и по-важни. За законосъобразното решаване на съответната преписка, прокурорът е изправен пред необходимостта да се запознае с приложимата правна уредба.

Рано или късно, той трябва да вникне в нея. По-добре е да стори това по-рано, да е наясно още от първоначалния момент на проверката. Така се избягват някои затруднения по време на извършването ѝ и се елиминират евентуални непредставките за последващото ѝ допълване.

При упражняване на прокурорския надзор за законност се борава с изключително обемна и разностранна материя /може да се овладее административният процес, но не и административното материално право в целостта му/. Често се изискват експертни мнения. Те са необходими, когато за изясняване на някои възникнали обстоятелства са нужни специални знания в областта на науката, изкуството, техниката и др. подобни. Прокурорът, дори и да успее да прецени, дали дадени действия са в пределите на защитените зони, няма познания да реши, дали дейността влияе неблагоприятно върху природните местообитания. Някои от правилата са изпълнени със специфична терминология, която изисква полагане на сериозни усилия за вникване в същността им. Въпреки това, когато се изисква експертно мнение, то не бива да се отнася до приложение на нормативен акт, да не е по правни, а по фактически въпроси, за които са нужни специалните знания от дадената област.

Съгласно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ, при изпълнение на функциите си, прокурорът може лично да извършва проверки. Те се провеждат, за да се установят факти и обстоятелства с правно значение, съобразно предмета на надзора за законност. За резултатното им осъществяване е необходима предварителна подготовка, която според конкретния случай би следвало да обхваща:

- проучване на съответните нормативни актове, изпълнението на които ще се проверява;
- проучване и анализ на съществуващите в прокуратурата материали, които съдържат данни за извършени

- правонарушения в определения за проверяване обект - преписки, досъдебни производства, жалби, молби, сигнали и др.;
- изискване от специализираните контролни органи, упражняващи контрол върху същия обект, необходимите сведения, доклади, констативни протоколи, актове за установяване на нарушения, задължителни предписания и др.

При положение, че се реши /въз основа на постъпила в прокуратурата информация/ да се проверява дейността на главен архитект на община по издаване на строителни разрешения, е необходимо предварително запознаване с уредбата на ЗУТ и относимите подзаконови актове, като след това се изиска информация от съответния сектор на ДНСК, колко броя разрешения са получени /чл. 149, ал. 5 ЗУТ/, в колко случая са упражнени контролните права /чл. 156, ал. 1 ЗУТ/, какъв е резултатът от заповедите по чл. 216, ал. 5 ЗУТ, съставяни ли са актове за установяване на административни нарушения и наказателни постановления за нарушения при издаване на строителни книжа /чл. 232, чл. 238, чл. 239 ЗУТ/, какви са последиците от осъществения съдебен контрол върху издадените заповеди и санкционни актове и т.н.

Като обобщение, трябва да се подчертае, че не бива използването на този метод излишно да се разширява. Прилагането му в строго специфични и тясно специализирани области не може да доведе до конкретни резултати, поради липса на професионална /извън областта на правото/ подготовка на прокурорите. Във всички случаи, при извършването на лични проверки е немислимо прокурорът да извършва дейности на материално изпълнение: броене, теглене, мерене и др. подобни, защото се следи за спазване на законността, а не се упражнява всеобхватен надзор, не се изпълняват чужди правомощия.

По изложените съображения, методът е приложим главно по проблеми, които са конкретни и преобладават юридическите въпроси. С този способ може да се провери начин на изпълнение на контролно-санкционните правомощия от органите на РЗИ, за да се установи законосъобразността на преценката за „маловажност” по чл. 28 ЗАНН.

За другите случаи /вкл. когато е необходимо да се извършат действия на материално изпълнение или са нужни специални познания или компетентност/ съществува разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ – възлагане на съответните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършват проверки и ревизии в определен срок, като представят заключения, а при поискване – и всички материали.

В някои хипотези прилагането на този метод е изрично закрепено в специалните закони, уреждащи дейността на контролните органи. В чл. 5, т. 5 ЗДФИ специално е посочено, че един от поводите за извършването на финансова инспекция е възлагане от органите на прокуратурата, по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ.

Полезността, а отгук и практическата полза на този метод се проявява в няколко насоки.

На първо място, дейността се възлага, по правило, на някой от избраните органи с контролни правомощия в дадена сфера.

По-нататък, дейността на органите е законоустановена, като обикновено се регламентират детайлно както правомощията им /да разкрият закононарушенията, да вземат мерки за отстраняване на последиците, да санкционират отговорните лица/, така и способите за действие, в т.ч. се уреждат възможностите им да търсят съдействие от други държавни органи, както и да им се оказва съдействие от проверяваните.

На следващо място, и непосредствено свързано с последното, се създават задължения за проверяваните субекти да не възпрепятстват дейността им /затова напр. в КТ, ЗГ, ЗВМД, ЗПСК и др. са предвидени санкции за подобно поведение/.

Не на последно място, това са органи, които са специализирани по фактически начин на извършване на съответната дейност и приложимата правна материя, с резултат по-високи компетентност и професионализъм в действията им.

С оглед всичко изложено, този метод е широко разпространен, като от важно значение е точното определяне на органа, на който се възлагат инспекционни действия. В този аспект натоварването с такива задачи единствено на службите на МВР, при положение, че в страната са изградени административни структури със специална компетентност, възпрепятства постигане на практическите резултати, свързани с отстраняване на последици от нарушенията, налагане на санкции на виновни лица и т.н.

Организирането на проверките започва със запознаване с правната уредба. След това се изготвя постановление за възлагане на проверката. Съдържанието на прокурорския акт е с важно значение. Той определя параметрите на инспекционните действия и дава представа за очакваните резултати. Затова следва да обхваща всички съществени моменти, като повода и необходимостта от проверката или ревизията; обекта /обектите/, в които трябва да се извърши; въпросите, които следва да бъдат изяснени; срока за изпълнение и уведомяване за стореното. За запознаване на прокуратурата, е нужно да се изисква представяне на обобщен доклад за резултатите, в който да се отразят направените констатации, в т.ч. нарушенията на съответните актове, предприетите конкретни мерки и действия за отстраняване на закононарушенията и последиците от тях и за санкциониране на виновни

те лица и издадените административни актове. Възможни са хипотези, които налагат да се разпорежда извършване на допълнителна проверка от компетентния орган, като:

- неизясняване в цялост на поставените от прокурора въпроси;
- необходимост от доизясняване на данни, събрани вследствие извършване на проверката и др.

В случай, че при тези действия постъпят данни за други закононарушения, за които първоначално ангажираният орган няма правомощия за удостоверяването, наказването и отстраняването на последиците им, е наложително възлагане на нова проверка, на основание чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, на компетентния орган.

Обстоятелството, че напоследък е твърде често срещан „мрежовият характер” на нарушенията и престъпленията, водещи до вредни последици в различни области, налага разглеждане на въпроса за съвместните проверки.

Провеждането на съвместните проверки не означава изпълнение на чужди правомощия. При организирането им следва да се има предвид, че прокуратурата притежава присъщи правомощия в сферта на наказателното право и процес и обратно, прокуратурата не притежава законови възможности да упражнява пряко чужди властнически функции. Т.е. от прокурора следва да се възлагат законови действия на органите, компетентни да ги осъществят. При неспазването на тези правила, резултатите ще са лишени от практическа полза. Така напр., при постъпване на сигнали относно безопасността на храни от животински и неживотински произход в един обект, следва да се ангажират директорите на РИОКОЗ и РВМС /структура на НВМС/.

Проверки могат да се възлагат инцидентно /по конкретен повод – сигнал от гражданин или организация, самосезиране след разкриване на признаци на нарушение при друга

дейност на прокурора или след запознаване с публикация от средство за масово осведомяване и др./ и планирани. За разлика от първите, при зададените отнапред инспекции е необходимо да се съставят планове, в които да се включват задължително проверявана материя, отговорен орган, срок на извършването им.

Възможностите на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 4 ЗСВ да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане, не се нуждаят от подробно разясняване. Необходимо е да е извършено надлежно призоваване, по конкретен повод, а причините за неявяването да са проверени, с оглед евентуалната им основателност. За разлика от чужди правни уредби /напр. в Унгарската република/, прокурорът в нашата държава е облекчен, доколкото пред него не се предявяват искания от контролните структури за принудително довеждане.

Прокурорът има и правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 5 и 6 ЗСВ да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично и да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Това е завършекът на прокурорската дейност по реда на надзора за законност. Хипотезите на т. 5 и т. 6 обаче не са идентични. В случаите на т. 5 е ясно, че прокурорът сам не може да приложи принудителна административна мярка и затова трябва да изпрати материалите на органа, който може да направи това. Отнася се за типично предложение по реда на надзора, каквото е познато и в предишната практиката на прокуратурата. Адресатът на пред-

ложението действа при условията на оперативна самостоятелност, т.е. той преценява, дали да наложи принудителната мярка, каква да бъде тя по вид и размер. Задължението му да уведоми за решението си е свързано с правомощието на прокурора да упражнява надзор за законност върху актовете на административните органи.

Редакцията на т. 6 е по-различна, в смисъл, че прокурорът прилага предвидените в закона мерки, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Терминът „прилага”, въпреки императивния си характер, в по-широк смисъл дава две възможности. Първата, прокурорът сам да приложи мярката, ако законът пряко го оправомощава за това. За целта, трябва да изготви съответен прокурорски акт – постановление или разпореждане. Прокурорският акт е задължителен и неговото изпълнение се възлага на компетентния орган. Неизпълнението влече след себе си ангажиране на наказателната отговорност на виновните лица или санкционирането им по реда на чл. 405 ЗСВ. И второ, ако прокурорът не може лично да приложи мярката, изготвя предложение до органа, който по закон може да я приложи. В случая се ангажира оправомощен орган, за да извърши действия, с оглед реализиране на отговорност или да отстрани закононарушение. Предложението в този случай има качествата на предложението по т. 5.

В прокурорските актове по т. 5 и т. 6 трябва да е обособена т.нар. „обстоятелствена част”, в която да се индивидуализира констатираното закононарушение и да се анализират данните, с които то се обосновава..

В диспозитивната им част се отправя искането до компетентния орган – да санкционира нарушителя, да приложи принудителни административни мерки или да предприеме мерки за отстраняване на закононарушението. Това съдър-

жание е необходимо, за да може съответният орган да упражни правото си на суверенно решение в рамките на закона. Лишаването на органа от право на преценка води до недопустимо изземване на правомощия, до несъответно ангажиране с поставените въпроси и в крайна сметка неоснователно концентрира очакванията и надеждите на гражданите и организациите към прокуратурата.

При сезирането на контролния орган следва да се изисква от него информация за резултата от действията му и да се определи срок за това. От практически аспект, се е наложило схващането, че срок в рамките на не повече от 1 месец е достатъчен, като е необходимо да се държи сметка, дали конкретният случай не налага да е значително по-кратък. При уведомяването на прокуратурата няма пречка да се получава първоначално информация за решенията на контролния орган и предприетите мерки, а впоследствие и за постигнатите резултати.

Не са изолирани хипотезите, в които вследствие на извършените закононарушения са настъпили вредни последици – напр. на държавния горски фонд, на територията на национален парк или защитена зона. В тези случаи е необходимо да се ангажират съответните компетентни органи с предприемане на действия за реализиране на гражданската отговорност. При положение, че са налице условия за търсене на наказателна отговорност, претенцията за обезщетяване ще се предяви по реда на чл. 84 и сл. НПК. Когато обаче не се достига до образуване на наказателно производство и не се изготвя обвинителен акт, компетентните за това органи следва да бъдат сезирани за предприемане на действия за репарирание на вредите. Такава практика съществува в Унгарската република, където прокуратурата прилага успешно дадените от закона възможности. В съответствие с действащата у нас правна уредба, следва да се ангажират

по посочения начин компетентните органи в защита на държавния и обществен интерес.

Преди да изпрати материалите с предложение, на основание чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ, прокурорът следва да установи дали не са налице основанията, които пречат за абсолютен начин образуването на административнонаказателно, дисциплинарно или друго производство. Сред тях са изтеклите по закон срокове, предвидени за реализирането им; наличие на някоя от хипотезите на чл. 34 ЗАНН и т.н. В случай, че данните по съответната преписка не позволяват категорична преценка, относно наличието на условия за понасяне на отговорност, е препоръчително да се сезира компетентният орган, който да вземе решение след проверка, а не да се иска допълване на материалите, за да не се създават предпоставки, законни срокове да изтекат по време на действията на прокурора.

При прекратяване на производството от прокурора, съгласно чл. 36, ал. 2 ЗАНН, материалите следва да се изпращат на административнонаказващия орган.

В случаите, в които не е налице тази хипотеза и с оглед спазване на предвидените срокове за реализиране на отговорност, материалите следва да се изпращат на органа, компетентен да състави акта за установяване на административно нарушение, а не на този, който издава наказателно постановление. Така е, защото с действията на актосъставителя се поставя началото на административнонаказателното правоотношение /чл. 36, ал. 1 ЗАНН/, а наказващият орган реализира отговорността, когато е съставен акт. Затова напр. при наличие на данни за нарушение на ЗГ, материалите следва да се изпращат на съответните структури на ИАГ, чиито служители са актосъставители, а не на министъра на земеделието и храните, който издава наказателните постановления – чл. 113, ал. 1 ЗГ.

Що се отнася до предложението по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, е задължително да се отправи до органа, в чиято власт е да вземе решение. По-горе беше казано, че нарушаването на правилата за компетентност води до нищожност на актовете.

В изпълнение на този акт на прокурора по реда на надзора за законност, избраният орган може да издаде административен акт, както и да предприеме служебни организационни действия – напр. за подобряване на качеството на контролно-санкционната дейност, за по-прецизна проверка на предпоставките за издаване на определени административни актове и др. След реализацията на тези прокурорски правомощия е необходимо да се преценят предпоставките за организиране на допълнителни мерки:

- да се ангажира по-горестоящ административен орган, ако има такъв, който да предприеме действия не само по реда на АПК, но и с оглед отношенията на субординацията по вътрешния устройствен правилник;
- да се прецени приложението на чл. 282, чл. 282а и др. НК, ако не се вземат мерки, а съответното длъжностно лице има такива задължения;
- да се реализира и друг вид отговорност – дисциплинарна или административнонаказателна и т.н.

Естествено, не при всеки случай се намират условията за предприемане на действия по реда на надзора за законност. Винаги обаче след завършване на съответната проверка, приключването ѝ се извършва с формален акт. По силата на традицията в сферата на надзора за законност, такива актове са справка и резолюцията, респ. постановлението. Първата се използва, когато се обобщават данни от проверки, напр. по приложението на даден нормативен акт за всички общини в района на прокуратурата /така ще се процедира при положение, че на директора на РИОСВ е

възложено да провери спазването на разпоредбите на ЗУО на територията на прилежащите общини/. С резолюция се приключва проверката по конкретен въпрос. В тези актове се посочва накратко по чия инициатива е образувана преписката, каква проверка е извършена, предприети ли са действия по реда на надзора за законност и какъв е резултатът от тях, респ. защо не са налице условията за допълнителни действия по реда на надзора за законност.

Преписи от тези актове следва да се изпращат на лицето /физическо или юридическо/, чиято е инициативата за започване на действията по реда на надзора за законност, и на лицето, понесло евентуални неблагоприятни последици. Тези лица притежават правните възможности по чл. 143, ал. 1 ЗСВ да атакуват прокурорския акт пред непосредствено по-горестоящата прокуратура.

В заключение, трябва да се подчертае, че надзорът за законност е основна законоустановена дейност за всеки прокурор. Няма да е пресилено, ако се каже, че тя именно определя обществения авторитет на прокуратурата като институция. Наред с това, тази дейност разширява значително професионалните познания на прокурорите и повишава доверието на гражданите в техните правозащитни функции.

Глава III

Превантивната дейност на прокуратурата и взаимодействието с контролните органи

РАЗДЕЛ I

СЪЩНОСТ НА ПРЕВАНТИВНАТА ДЕЙНОСТ

В теорията и в практиката на прокурорските органи няма единство в схващанията за същността, обхвата, предметното съдържание и основанието на превантивната дейност. Самото понятие „превантивна дейност“ е комплексно, многозначно и дискуссионно. Изясняването на неговата същност е важна предпоставка за правилното провеждане от прокурорските органи на дейността по предотвратяване на престъпленията и закононарушенията, а така също за отстраняване на причините и условията, които ги пораждат.

Прокурорският надзор за законност във всичките му разновидности представлява особен вид дейност, насочена към точното и еднакво изпълнение на законите от централните и местните органи на изпълнителната власт, юридическите лица, обществените организации и гражданите. Превантивната дейност, като изпреварваща обществена реакция срещу престъпленията и закононарушенията, е част от надзора за законност и една от неговите цели с краен резултат, възпиране на недобросъвестните лица от извършване на закононарушения. Фундаменталното правно основание, което интегрира превантивната дейност на прокуратурата с останалите нейни дейности, е ясно изразено в глава шеста “Съдебна власт” от Конституцията на Република България, където е посочено, че прокуратурата, като част от съдебната власт, защитава правата и законните интереси

на гражданите, юридическите лица и държавата, като при осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона /чл.117 от Конституцията/. А причината, поради която в настоящата методика се акцентира върху значението на превантивната дейност, е отделеното от законодателя внимание. Съгласно чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, прокурорът може да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Това по същество е превантивната дейност в нейния чист вид – да бъде предотвратено извършването на престъпление или закононарушение. Тази особеност я откроява от останалите действия на прокурора при осъществяване на надзора за законност. Под „предвидените в закона мерки” се имат предвид всички възможни мерки в нормативните актове въобще, които могат да се приложат в конкретен случай. Почти винаги превантивната дейност се извършва с участието и на други държавни органи.

Анализът на превантивната дейност на прокуратурата разкрива сложно, комплексно съдържание, което се реализира в практиката на прокурорските органи в няколко еднакво важни направления:

- надзор за изпълнение на действащото законодателство от държавните органи, юридическите лица и гражданите;
- дейност за проучване на причините, условията и динамиката на престъпленията, другите правонарушения и противообществените прояви;
- разработване на мерки за тяхното предотвратяване;
- отстраняване на причините и условията, които ги породят;
- дейност по правното възпитание на длъжностните лица и гражданите.

РАЗДЕЛ II

ЦЕЛ И НАСОКИ НА ПРЕВАНТИВНАТА ДЕЙНОСТ

1. Цел

Целта на превантивната дейност, развивана от прокурорските органи, се припокрива отчасти с общата цел на прокурорския надзор, т.е. законност в поведението и действията на всички държавни органи, длъжностни лица и граждани, за да се постигне предотвратяване и намаляване на закононарушенията и престъпленията. Тази цел, разбира се, предполага преди всичко постигането на позитивни промени в правосъзнанието на гражданите.

В този смисъл следва да се подчертае, че истинска защита на правата и законните интереси на гражданите, на държавните, частните и обществените органи и организации може да се постигне чрез вземане на мерки за недопускане на тяхното нарушаване, като се активизира превантивната дейност във всички сфери на обществения живот.

В превантивната дейност на прокуратурата се разкриват следните цикли:

- определяне на целите;
- вземане на решения за методите и средствата, които ще се приложат;
- реално отстраняване на криминогенните фактори или факторите, способстващи закононарушенията;
- информация и контрол по осъществяване на превантивните мерки от контролните органи.

2. Насоки

Превантивната дейност на прокуратурата може и се осъществява във всички сфери на обществения живот. Тя е необходима там, където е възможно извършването на престъпления и други правонарушения. Нещо повече, състоянието, структурата и динамиката на тези отрицателни явления в

значителна степен определят и насоките на превантивната дейност. Правилното определяне на насоките може да се постигне чрез обективен анализ на тенденциите в развитието на престъпността и закононарушенията, като социални явления, и на техните структуроопределящи компоненти и социални детерминанти.

Изучаването на състоянието и динамиката на престъпността и закононарушенията от прокурорите може да става по няколко основни направления:

а/ чрез разкриване на причините и условията, довели до конкретни престъпления и/или закононарушения в хода на тяхното разследване и съдебното дирене;

б/ проучване и анализиране на отделни видове престъпления и/или закононарушения на национално и регионално ниво;

в/ проучвания – тематични, национални, отраслови и регионални за причините и условията, водещи до увеличаването на отделни престъпления и/или закононарушения;

г/ съвместна дейност на прокуратурата с други държавни, държавно-обществени органи и обществени организации по координацията, планирането и реализирането на мерките за предотвратяване на престъпленията и закононарушенията.

РАЗДЕЛ III

ФОРМИ, МЕТОДИ И СРЕДСТВА НА ПРЕВАНТИВНАТА ДЕЙНОСТ

1. Форми

Формите на превантивната дейност на прокуратурата са много и разнообразни.

Под форми на превантивна дейност на прокуратурата следва да разбираме предоставените ѝ от закона правомощия и реда за тяхното осъществяване по разкриване и отстраняване на престъпленията, закононарушенията и обуславящите ги причини и условия.

В криминологията и теорията на прокурорския надзор са известни различни квалификации на формите на прокурорската превенция. Популярно е делението им на:

- процесуални и извънпроцесуални;
- общи и индивидуални;
- предделиктни и постделиктни;
- самостоятелни и съвместни с други органи.

2. Методи

Методите и средствата, с които си служи прокуратурата в осъществяването на превантивна дейност, са установени в закона и произтичат от системния, комплексен характер на цялостната прокурорска дейност.

Методите представляват разнообразни начини, посредством които прокурорските органи достигат до установяване на закононарушенията.

В прокурорската практика са известни разнообразни форми, методи и средства на превенция, като най-често практикуваните по отделни направления на превантивната дейност могат да бъдат посочени:

- дейността на прокурорските органи по активизиране на обществената непримиримост чрез организиране

на срещи, курсове и семинари между прокуратурата и държавните и обществени органи и организации по проблемите на законността, превенцията и борбата с престъпността;

- дейността на прокуратурата и различните контролни органи по предотвратяване на закононарушения и престъпления;
- дейността на прокуратурата и контролните органи по разкриване и отстраняване на причините и условията за конкретни закононарушения или престъпления.

3. Средства

Средствата, които използват прокурорите и контролните органи за реализиране на превантивната дейност, са законите им правомощия и актовете, които са оправомощени да издават за отстраняване на причините и условията за закононарушенията и престъпления.

По своята същност те биват:

а/ правни средства за събиране на информация: изискване на справки, решения, документи, становища, експертизи и др.; изискване на ревизионни материали; призоваването на граждани и длъжностни лица; провеждането на разпити на свидетели, технически специалисти; извършване на оглед, изземването и т.н. /чл. 145, ал. 1, т. 1 и 4 ЗСВ/;

б/ правни средства, използвани от прокуратурата, за отстраняване на закононарушенията: предприемане на конкретни предвидени в закона мерки; подаване на протест; внасяне на предложение; отправяне на сигнал; отправяне на устно или писмено предупреждение и др. Ако мерките не са предоставени в правомощията на прокурора, той предлага на съответния компетентен орган да ги приложи и упражнява надзор за законосъобразното им приложение.

РАЗДЕЛ IV

КООРДИНАЦИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРЕВАНТИВНАТА ДЕЙНОСТ

В голяма степен успехите на превенцията зависят от съгласуваността и взаимодействието на прокуратурата с контролните органи. Чрез координацията се осигурява целенасоченост и плановост в дейността на органите за превенция, отстранява се дублирането на дейности и превантивни мероприятия. Обезпечава се съгласуването на обществените усилия по главните направления на превенцията, насочени към предотвратяване на престъпленията и закононарушенията.

Важен елемент в координацията и взаимодействието на прокуратурата с контролните органи се явява законната възможност прокуратурата да възлага на контролните органи по реда на ЗСВ /чл. 145 и чл. 146/ определени действия за отстраняване на констатираното закононарушение и налагане на предвидената от закона санкция.

Друг съществен елемент, на който се основава взаимодействието, са предвидените законови правомощия на прокуратурата да изисква от контролните органи информация и да участва в заседанията на някои от тях на централно и регионално ниво /чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ; чл. 4, ал. 3 ЗБТХ; чл. 4, ал. 1 ЗБППМН; чл. 62, ал. 10 ЗКИ и др./. Още по-добри резултати дава периодичното организиране от прокуратурата на тематични съвместни съвещания с представители на контролните органи. Много полезна е практиката, на тези съвещания да се канят представители на органите на местното самоуправление и местната администрация.

За подобряване на координацията между прокуратурата и контролните органи допринасят и подписаните двустранни и многостранни актове за сътрудничество и взаимодействие между главния прокурор и ръководителите на някои контролни органи. Те допринасят изключително за съвременния обмен на информацията относно определени закононарушения и предприемане на необходимите съвместни действия. Тези споразумения същевременно са добра основа за набелязване на общи планови задачи.

От друга страна, в изпълнение на сигналната си функция, контролните органи са задължени, когато установят законнарушения, съдържащи данни за престъпления, да изпратят материалите на прокуратурата, за вземане на отношение. В тази връзка, следва да се каже, че в много случаи контролните органи и длъжностните лица в тях имат погрешно разбиране. Поради това на прокуратурата се изпраща цялата документация за дейността на контролния орган през определен период от време, а не само материалите от компетентност на прокуратурата. Обичайно това се обяснява с разбирането, че прокуратурата трябва да провери дали няма данни за извършено престъпление. Така фактически контролните органи абдикират от задълженията си да констатира и санкционира законнарушенията, а прокуратурата се натоварва с несвойствена и непосилна работа. Една от целите на методиката е, като съдейства за подобряване на взаимодействието с контролните органи, да доведе до преустановяване на тази практика.

ЧАСТ II

Практически действия на прокурора за взаимодействие с контролните органи при осъществяването на надзор за законност и превантивна дейност

ГЛАВА ПЪРВА

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Прокуратурата, при взаимодействието с контролните органи, следи за точното и еднакво изпълнение на Конституцията, законите и другите нормативни актове.

2. Прокурорът взаимодейства с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията, за защита на обществения интерес и правата на гражданите, при спазване на принципа за разделение на властите.

3. Прокуратурата осъществява функция по обвинение за престъпления от общ характер и контролните органи са длъжни да я уведомяват при разкриване на данни за престъпление.

4. Разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите – чл. 145, ал. 2 ЗСВ. Прокурорът не притежава компетентност да упражнява правомощията на контролните органи.

5. Прокурорът извършва преценка, съответстват ли актовете на контролните органи със законите и подзаконовите нормативни актове.

6. Прокурорът предприема действия за отмяна или изменение на незаконосъобразни актове на контролни органи и в предвидените от закона случаи участва в административни дела.

7. Прокуратурата не упражнява надзор за законност по административен ред, съгласно чл. 82, ал. 1 АПК, на дейността и актовете:

- на Президента на Републиката и на председателя на Народното събрание;
- на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите и ръководителите на други ведомства и органи, непосредствено подчинени на Министерския съвет;
- на управителя на Българската народна банка и председателя на Сметната палата;
- на Висшия съдебен съвет;
- на областните управители;
- за които в специален закон е предвидено оспорване на право пред съд.

8. При взаимодействие с контролните органи прокурорът отправя директни искания до ръководителите на държавните органи, съответстващи на нивото му на компетентност. Ангажирането на централни органи на изпълнителната власт се извършва чрез върховните прокуратури.

ГЛАВА ВТОРА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ПРОКУРАТУРАТА С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

9. Прокуратурата, при взаимодействие с контролните органи, има за цел съвременното разкриване, отстраняване и санкциониране на закононарушения; предотвратяването на извършване на правонарушения и престъпления; повишаване на ефективността на контролната дейност.

10. При взаимодействието с контролните органи прокуратурата предприема действия по реда на надзора за законност.

11. Действията се предприемат след сезиране чрез:

- материали от контролни органи;
- жалби, молби, сигнали от граждани или организации;
- разпореждане от по-горестояща прокуратура.

12. Прокуратурата се самосезира:

- при разкриване на данни за закононарушения в наказателното производство – досъдебно или съдебно, и при участие на прокурора в административни или граждански дела;
- при изпълнение на планови задачи;
- по информация от средства за масово осведомяване и др.

13. Образованата преписка се проучва за изясняване на приложимата към предмета ѝ правна уредба – закони, правилници за прилагане, наредби и т.н. При това проучване се извършва запознаване с индивидуални и/или общи административни актове, ако такива са приложени или са публикувани на интернет-страниците на административните органи.

14. В зависимост от констатациите, прокурорът предприема следните мерки:

- образува досъдебно производство, при наличие на основание по чл. 207 и сл. НПК и го изпраща на разследващ орган;
- изпраща материалите на компетентния административен орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично;
- изисква допълнителни действия и/или материали от контролни органи;
- предприема други мерки по реда на надзора за законност.

15. Прокуратурата взаимодейства с контролни органи и след предприемане на мерките по т. 14 от настоящата методика, с цел:

- отстраняване на закононарушения, извършени от друг контролен орган;
- обезпечаване на доказателства; при протестиране на акт на друг контролен орган; при отправяне на искане за издаване на административен акт; при изготвяне на предложения за възобновяване на административно или административнонаказателно производство и др.

ГЛАВА ТРЕТА СПОСОБИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

16. При изпълнение на предвидените в закона функции, прокурорът може да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали – чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ.

16.1. В акта, с който се изискват документи и сведения, се посочва:

- органът, до който се адресира;
- правното основание;
- исканите материали, като се указва как да се представят – в оригинал или в заверен препис;
- срок за представяне.

16.2. Обясненията се прилагат:

- след писмено излагане от задължените органи или лица;
- след устно депозиране в прокуратурата, за което се съставя протокол, подписан от лицето и прокурора на всяка страница.

16.3. Експертни мнения се изискват, когато за решаването на преписката са необходими специални знания от областта на наука, техника, изкуство и др. Експертни мнения не се изискват по приложение на нормативен акт.

При изискване на експертно мнение се посочва:

- повода за сезиране на прокуратурата;
- необходимите специални знания;
- подлежащите на изясняване въпроси;
- органа или специалиста в съответната област, който да изготви експертното мнение;
- срок и необходими приложения.

17. Извършване на лични проверки от прокурора – чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ.

17.1. Подготовката за личната проверка обхваща:

- проучване на съответните нормативни актове, чието изпълнение ще се проверява, в това число обхвата на компетентността и обема на правомощията на контролния орган;
- проучване и анализ на съществуващите в прокуратурата материали, които съдържат данни за извършени правонарушения в определения за проверяване обект – преписки, досъдебни производства, жалби, молби, сигнали и др.;
- изискване от специализираните контролни органи, упражняващи контрол върху същия обект, на необходимите сведения, доклади, констативни протоколи, актове за установяване на нарушения, задължителни предписания и др.;
- указване на дължимото съдействие от проверявания, с цел осигуряване на необходимите условия, достъп до съответните помещения и места, документи и др.;
- привличане за участие специалисти, когато за да се установи нарушението на закона, е необходимо да се извършат действия на материалното изпълнение или са необходими специални познания, каквито прокурорът няма.

17.2. Проверката се извършва в проверявания обект или в прокуратурата, въз основа на получените материали.

17.3. При проверката се изясняват детайлно всички обстоятелства, наложили извършването ѝ.

17.4. Резултатите от проверката се обобщават в резолюция или справка.

17.5. Прокурорът уведомява съответните прокуратури, при констатиране на нарушения, за които не притежава териториална и функционална компетентност.

17.6. С оглед характера и тежестта на констатираните нарушения, се планират контролни проверки.

18. Възлагане на проверки – чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ.

18.1. Прокурорът възлага на контролните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършват проверки и ревизии, в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване – и всички материали.

18.2. Проверки и ревизии се възлагат на контролни органи, които притежават нормативна компетентност да предприемат контролно-санкционни действия в съответната област.

Проверки се възлагат и при необходимост от извършване на действия на материално изпълнение.

18.3. Преди възлагане на проверката прокурорът се запознава с приложимата правна уредба.

18.4. Актът за възлагане на проверката се състои от обстоятелствена част и диспозитив:

Обстоятелственана част съдържа:

- повода за сезиране на прокуратура;
- необходимостта от проверката;
- въпросите, които следва да бъдат изяснени;
- обекта /обектите/, в които трябва да се извърши.

Диспозитивът съдържа:

- правното основание за възлагане на проверката;
- органа, на който се възлага;
- предмет на проверката;
- изискване за представяне на обобщен доклад за констатираните от контролния орган закононарушения, предприетите мерки за отстраняването им и за санкциониране на нарушителите, а при необходимост – всички материали от проверката;
- срока за завършването ѝ.

18.5. Актът за възлагане на проверка се изпраща на ръководителя на контролния орган, а при необходимост – и на горестоящия орган.

18.6. Допълнителна проверка се възлага при:

- непълно изясняване на поставените от прокурора въпроси;
- необходимост от доизясняване на данни, събрани при извършване на проверката и др.

18.7. Според предмета и целите, проверката може да се възложи за съвместно извършване на няколко контролни органа /комплексна проверка/.

В тези случаи се формира проверяващ екип с определен от прокурора ръководител.

Всеки член на екипа проверява въпросите или дейностите, влизащи в компетентността му, но за резултатите се изготвя обобщен доклад.

Ако се налага, прокурорът оказва съдействие на контролните органи в рамките на правомощията си за законосъобразното и правилно приключване на проверката.

18.8. Когато прецени за необходимо, прокурорът може да участва лично в съвместна проверка с контролни органи. В такива случаи той ръководи проверката и координира действията на членовете на екипа, при спазване на разделението, свързано с компетентността им.

19. За събиране на допълнителна информация прокурорът може да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпреди принудително довеждане /чл. 145, ал. 1, т. 4 ЗСВ/.

20. Проверките, извършени по конкретен повод, приключват с резолюция, а плановете проверки и проверки в отделни правно регламентирани сфери, както и проверки по повод на данни, че масово или системно се извършват закононарушения, се приключват с обобщена справка.

Резолюцията и обобщената справка съдържат:

- повод за извършване на проверката;

- обхват и метод на проверката;
- извършените действия;
- констатации и изводи относно наличие на закононарушения;
- предприетите мерки по реда на надзора за законност и резултатите от тях;
- издадените прокурорски актове.

21. Правомощията по т. 15–20 се упражняват самостоятелно или комплексно, според естеството на случая.

22. С оглед предоставените му от закона правомощия, в предвидените в закона случаи, прокурорът може да иска издаването на административен акт. При сезиране на компетентния орган се посочват правните и фактическите предпоставки за издаване на акта.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

ПРАВОМОЩИЯ НА ПРОКУРОРА ПРИ УСТАНОВЯВАНЕ НА ЗАКОНАРУШЕНИЯ

23. Прокурорът взема мерки за отстраняване на установените закононарушения и на причините и условията, които ги пораждат, като:

- изготвя предложение по реда на чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ;
- изготвя постановление или предложение по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ;
- подава протест.

24. Прокурорът изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично.

24.1. Предложението се адресира до ръководителя на компетентния контролен орган и съдържа обстоятелствена част и диспозитив.

24.2. В обстоятелствената част се описва закононарушението и данните, от които то се установява /документи, обяснения, експертни мнения, констатации от проверка/.

24.3. В диспозитива предлага на компетентния контролен орган:

- да извърши преценка, относно наличието на основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки;
- да уведоми прокурора за предприетите мерки в указания срок.

25. При наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение, прокурорът прилага предвидените в закона мерки – чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

25.1. При положение, че прилагането на мерките може да стане лично от прокурора, той изготвя постановление или разпореждане, което изпраща за изпълнение на съответните органи.

25.2. В случаите, в които преценката за мярката е предоставена от закона в правомощията на друг орган, прокурорът изготвя предложение по реда на надзора.

25.3. Предложението се адресира до ръководителя на органа, компетентен да предотврати или отстрани пряко закононарушението. По преценка на прокурора, предложението се изпраща и до ръководителя на органа, компетентен да отстрани причините и условията, които са благоприятствали закононарушението.

25.4. Предложението съдържа обстоятелствена част и диспозитив.

В обстоятелствената част се описва:

- нормативният акт, който е нарушен;
- конкретни действия или бездействия, в които се е изразило закононарушението;
- лицата, извършили закононарушенията.

Диспозитивът съдържа:

- правното основание за подаване на предложението;
- указание за отстраняване на закононарушенията и за вземане на мерки за предотвратяването им в бъдеще, чрез премахване на причините и условията за извършването им;
- срок за уведомяване на прокуратурата за предприетите мерки.

26. Прокурорът подава протест срещу незаконосъобразните административни актове.

27. Административен акт е незаконосъобразен, когато може да се оспори на основанията, посочени в чл. 146 АПК.

28. Индивидуални и общи административни актове се оспорват с протест по административен и съдебен ред.

28.1. Протестът по административен ред се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му, а мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие – в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе /чл. 84 АПК/.

28.2. Протестът съдържа реквизитите по чл. 85 АПК, а именно:

- посочване на името и длъжността на прокурора;
- акта, който се оспорва, и органа, който го е издал;
- органа, до който се подава;
- възраженията и тяхното основание;
- искането;
- подпис на прокурора, който го подава.

29. Протестът до съда се подава в 14-дневен срок от съобщаването на административния акт /ако прокурорът е страна в производството по издаването/ и в едномесечен срок от издаването му /ако прокурорът не е страна/, а мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие – в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Протестът съдържа реквизитите по чл. 150 и чл. 151 АПК, а именно:

- посочване на съда, до който се подава;
- посочване на името и длъжността на прокурора;
- означение на обжалвания административен акт;
- указание, в какво се състои незаконосъобразността на акта;
- в какво се състои искането;
- преписи от протеста, от писмените доказателства и от приложенията, според броя на останалите страни;

- подпис на прокурора, който го подава.

30. Административните актове се оспорват с искане за обявяване на нищожността им, без ограничение във времето /чл. 149, ал. 5 АПК/.

31. Касационен протест се подава, когато постановеното съдебно решение е нищожно, недопустимо или неправилно, поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила, или необоснованост.

Решението е нищожно, когато не отговаря на изискванията за валидно решение /напр. постановено е еднолично, вместо от съдебен състав, устно, вместо писмено, не е подписано и др./.

Решението е недопустимо, когато не отговаря на изискванията, при които делото може да се реши по същество /напр. постановено, без да има надлежно сезиране, административният акт не е подлежал на съдебно обжалване и др./.

Решението е неправилно, когато:

- по съдържание противоречи на материалноправна норма;
- при постановяването му съществено са нарушени съдопроизводствените правила;
- е необосновано – когато фактическите положения, приети за установени от съда, не се подкрепят от доказателствата по делото.

31.1. По реда на касационното производство първоинстанционното съдебно решение може да се оспори изцяло или в отделни негови части.

31.2. Касационният протест се подава в 14-дневен срок от деня на съобщението, че решението е изготвено, и съдържа реквизитите по чл. 212 АПК, а именно:

- посочване на съда, до който се подава;
- посочване на името и длъжността на прокурора;
- означение на обжалваното решение;

- точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на решението, които представляват касационни основания;
- в какво се състои искането;
- подпис на прокурора, който го подава.

Към касационния протест могат да се прилагат единствено писмени доказателства, свързани с касационните основания.

32. Правомощията по т. 24–30 се упражняват самостоятелно или комплексно, според естеството на случая.

ГЛАВА ПЕТА
ВЪЗБОВЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВО ПО
ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ
И НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНО
ПРОИЗВОДСТВО

РАЗДЕЛ I
ВЪЗБНОВЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВО ПО
ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

33. Възобновяването е извънреден способ за контрол на влезли в сила актове на административните органи.

34. Прокурорът инициира възобновяване на производството по издаване на влезли в сила индивидуални или общи неоспорени пред съд административни актове на контролни органи в сроковете по чл. 102, ал. 1 и 2 АПК.

34.1. Искането за възобновяване се отправя до непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не е подлежал на оспорване по административен ред – до органа, който го е издал, и съдържа:

- акта, производството по чието възобновяване се иска;
- обосноваване от фактически и правен аспект на приложимото основание по чл. 99, т. 1-7 АПК;
- конкретно формулирано искане до компетентния орган.

Към искането се прилагат доказателствата, които го обосновават.

34.2. Отказът да се допусне възобновяването се оспорва пред административния съд в 14-дневен срок от съобщаването му с протест, който съдържа:

- посочване на съда, до който се подава;
- посочване на името и длъжността на прокурора;
- означение на обжалвания отказ да се допусне възобновяване;

- указание, в какво се състои незаконосъобразността му;
- в какво се състои искането;
- преписи от жалбата или протеста, от писмените доказателства и от приложенията, според броя на останалите страни;
- подпис на прокурора, който го подава.

34.3. Определението на съда, по предходната точка, се оспорва в 7-дневен срок от съобщаването му, а когато то е постановено в съдебно заседание – от деня на заседанието с частен протест, който съдържа:

- посочване на съда, до който се подава;
- посочване на името и длъжността на прокурора;
- означение на обжалваното определение;
- точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на определението;
- в какво се състои искането;
- подпис на прокурора, който го подава.

РАЗДЕЛ II

ВЪЗОбНОВЯВАНЕ НА АдМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО

35. Възобновяването на административнонаказателно производство е извънстанционен способ за съдебен контрол на влезлите в сила наказателни постановления и приключените съдебни дела, образувани във връзка с обжалване на наказателни постановления.

36. Предложението за възобновяване се изготвя задължително от окръжния прокурор до компетентния съд, при наличие на някое от посочените в чл. 70 ЗАНН основания, в сроковете, посочени в чл. 71 ЗАНН, които са преклузивни.

В случаите по чл. 70, б. "г" ЗАНН, за които поради естеството им законът не предвижда срок, предложенията трябва да се изготвят в разумен срок.

При изготвяне на предложението задължително се преценява необходимостта от спиране на изпълнението на наказателното постановление или решението на съда.

При отказ да изготви предложение, прокурорът се произнася с постановление.

Незаконосъобразният отказ за изготвяне на предложение подлежи на обжалване пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, а актът на последната – пред ВАП.

Решенията на съда, с които се възобновява административнонаказателно производство, са окончателни и не подлежат на обжалване.

Определенията на съда, с които се оставя без уважение искането за възобновяване, подлежат на обжалване в седемдневен срок пред компетентния по-горестоящ съд.

37. При осъществяване на надзор за законност в окръжните и районните прокуратури, следва да се създаде надеждна организация за установяване на основания за възобновяване на административнонаказателни производства и своевременното им представяне на окръжните прокурори.

ГЛАВА ШЕСТА

ОБОБЩАВАНЕ И АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА ПРОКУРАТУРАТА С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

38. След извършване на проверка лично, чрез възлагане или комплексно, прокурорът обобщава и анализира резултатите, с цел отстраняване на закононарушенията и реализиране на административнонаказателна отговорност на нарушителите, от компетентния контролен орган.

39. При констатиране на закононарушение, което не представлява престъпление, прокурорът сезира органа, компетентен да извърши действия за преустановяване на закононарушението, санкциониране на нарушителя и възстановяване на причинените вреди.

40. В случай, че контролният орган не реализира в пълен обем функциите си, се изготвя предложение по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ за отстраняване на закононарушението.

41. Показателите от взаимодействието с контролни органи се включват в периодичните отчети за дейността на прокуратурата.

П Р И Л О Ж Е Н И Я

1. ОБРАЗЦИ НА ДОКУМЕНТИ И АКТОВЕ, СЪСТАВЯНИ ОТ ПРОКУРОРА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ И ПРЕВАНТИВНАТА ДЕЙНОСТ

ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ПРОВЕРКА

№
/дата/

ДО ...
/посочва се
контролният
орган и адресът му/

УВАЖАЕМИ/А Г-Н/Г-ЖО ... /име и длъжност на ръководителя на контролния орган/,

В прокуратура е образувана пр. №.... по повод.....

С оглед /посочват се конкретните данни за закононарушения/, е необходимо да бъде извършена проверка в рамките на компетентността на /името на контролния орган/, съгласно разпоредбите на /нормативния акт, регламентиращ компетентността на на органа/

Проверката следва да установи /обхват на проверката/

На основание чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт, Върховната административна прокуратура, с оглед компетентността на /името на органа/по /нормативния акт/.....,

В Ъ З Л А Г А М

извършване на проверка, относно горепосочените обстоятелства.

Моля, прокуратура да бъде уведомена за резултата от проверката до /дата /.....с обобщен доклад, в който да се отразят направените констатации, в т.ч. нарушенията на съответните актове, предприетите конкретни мерки и действия за отстраняване на закононарушенията и последиците от тях и за санкциониране на виновните лица и издадените административни актове.

С оглед мащаба на проверката, в случай, че обективно не може да приключи в посочения от нас срок, моля да бъдем уведомени за причините и възможния най-кратък срок за приключването ѝ.

гр. ...
/дата/

ПРОКУРОР:...
/.../

ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ НА СПРАВКА ЗА ОБОБЩАВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКА

№

/дата/

СПРАВКА

от – прокурор в прокуратура

В изпълнение на плана /по повод или по разпореждане/..... прокуратура извърши проверка, относно..... /отрасъл, органи, обстоятелства и др./.....

Проверката бе извършена чрез методите по /чл. 145, ал. 1, т. 1–3 ЗСВ/от

Предмет на проверката бе

При проверката се установи следното.....

За отстраняване на констатираните пропуски и нарушения /посочват се какви действия са извършени и какви прокурорски актове са съставени/.....

В резултат от проверката са разкрити данни за престъпление по чл. НК и са образувани броя досъдебни производства.

До следва да бъде получен отговор от /съответния административен орган/..... за това, какви действия за отстраняване на закононарушенията са предприети.

Справката да бъде изпратена за сведение на /органа, в чиято работа са констатирани закононарушенията/..... и на /съответния висшестоящ административен орган, ако има такъв/.....

гр. ...

/дата/

ПРОКУРОР:...

/.../

**ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ НА РЕЗОЛЮЦИЯ ЗА
ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРЕПИСКА**

№ ...

/дата/

РЕЗОЛЮЦИЯ

за прекратяване на пр. № на прокуратура

Преписката е образувана по /посочва се документът или поводът/....., съдържащ данни за

Прокуратурата извърши /възложи на .../ проверка, относно....., при която се установи следното.

/Описва се фактическата обстановка/

При преценка, налице ли са основания за /посочва се какъв вид намеса на прокуратурата по реда на надзора за законност е била поискана/....., се установи, че съгласно /посочват се законови разпоредби/.....

Предвид това, с оглед липсата на основания за извършване на действия по реда на надзора за законност, прекратявам пр. № на прокуратура.

гр. ...

/дата/

ПРОКУРОР:...

/.../

ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ НА ИСКАНЕ ЗА ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ

№ ...
/дата/

ДО ...
/посочва се името и длъжността
на ръководителя на органа,
компетентен да издаде акта/

По повод постъпили данни за ... /описва се съвсем накратко същината на закононарушението/ в ... прокуратура, е образувана преписка и предприета проверка за законност.

След осъществяването ѝ е установено следното ... /описват се изяснените факти и обстоятелства/.

В тези случаи, съгласно разпоредбите на ... /посочват се приложими нормативни актове, които налагат при осъществяване на посочените по-горе обстоятелства, да се издаде съответен акт или да се извърши законоустановена преценка в аспект, закрепен в приложимия закон/.

Изяснената фактическа и правна обстановка налага ... /посочва се компетентният орган/ да издаде ... /описва се исканият акт/.

Поради изложеното и на основание чл. 24, ал. 1 и чл. 29, ал. 1 АПК и с оглед правомощията по ... /отбелязва се правната норма, възлагаща компетентност за издаване на конкретния административен акт/, Ви сезирам с настоящото искане за издаване на посочения акт.

Съобразно чл. 57, ал. 1 АПК, за решението си по чл. 59, ал. 1 и ал. 2 АПК следва да уведомите ... прокуратура в 14-дневен срок от постъпване на настоящото искане в ... /посочва се компетентният орган/.

гр. ...
/дата/

ПРОКУРОР:...
/.../

ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ ЗА ПРОТЕСТ**№ ...****/дата/****ЧРЕЗ ...****/посочва се органът,
издал акта, който се оспорва/****ДО****АДМИНИСТРАТИВНИЯ СЪД
гр. ...****П Р О Т Е С Т**

от ... - прокурор
в ... прокуратура

срещу отказ на ... /посочва се административния орган/
да издаде административен акт, съдържащ се в писмо № ...

УВАЖАЕМИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ,

Окръжна прокуратура – гр. ... разкри основания за ... /посочват се законоустановените материални и процесуални предпоставки за издаване на административен акт/ и с искане, на основание чл. 24, ал. 1 и чл. 29, ал. 1 АПК, сезира ... /посочва се компетентният ангажиран орган/ за упражняване на законовите правомощия.

С писмо № ... /посочва се компетентният ангажиран орган/ отказва да издаде административен акт – ... /посочва се видът на акта – заповед, решение и др./

Протестирам отказа, като издаден в ... /посочва се основанието за незаконосъобразност, съгласно чл. 146, т. 1–5 АПК/.

Първоначално следва да се посочи, че е налице подлежащ на оспорване акт – индивидуален /съгласно чл. 145,

ал. 2 т. 1–3 АПК/, общ /чл. 65 АПК/ или нормативен /чл. 75, ал. 1 АПК/, по следните съображения ... /правни/.

Доводите в подкрепа на протеста са ... /посочват се фактическите и правните основания, въз основа на които компетентният орган е следвало да вземе исканото от прокуратурата решение, а ако се прилагат доказателства извън съдържащите се в административната преписка, се отразяват/.

По изложените аргументи, отказът на административния орган е незаконосъобразен, тъй като при сезирането са били налице изискуемите от закона предпоставки за издаване на ... /посочва се актът, чието издаване е искано/.

Затова оспореният акт следва да се отмени, а ... /посочва се искането до съда – решаване на въпроса, връщане на преписката на органа със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона/.

Поради изложеното и на основание чл. 126, пр. 2, чл. 146, т. ... /според наведените доводи за незаконосъобразност/, чл. 147, ал. 2 и чл. ... /посочват се хипотезите на чл. 172 и чл. 173 АПК според естеството на искането/,

ПРЕДЛАГАМ:

Да отмените отказа на ... /посочва се издателят на атакувания акт/, съдържащ се в писмо № ... като незаконосъобразен и ... /посочва се искането до съда - да се реши делото по същество или се върне административната преписка на органа със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона/.

Приложение: преписи от протеста /... бр./

гр. ...
/дата/

ПРОКУРОР:...
/.../

ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ ЗА КАСАЦИОНЕН ПРОТЕСТ

вх. № ...
/дата/

ЧРЕЗ
АДМИНИСТРАТИВНИЯ СЪД
гр....

ДО
ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

КАСАЦИОНЕН ПРОТЕСТ

от ... - прокурор
в ... прокуратура

срещу решение № ...
по адм. дело № ... на Административен съд – гр. ...

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

С решение № ... по адм. дело № ... Административен съд – гр. ... е отменил заповед № ... на С нея се е разпореждало да ... /посочва се накратко предметът на административния акт/.

За да достигне до този резултат, съставът на съда е приел, че ... /посочват се накратко решаващите мотиви на съда/.

Решението на съда е ... /посочва се конкретен порок – нищожно, недопустимо, неправилно поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила или необоснованост/.

Доводите в подкрепа на настоящия протест са ... /посочват се фактическите и правните основания, въз основа

на които атакуваното съдебно решение е порочно; а ако се прилагат писмени доказателства, се посочват/.

Като е уважил оспорването срещу Заповед № ...на ..., съдът е постановил ... /посочва се порокът на решението – нищожен, недопустим или неправилен/ съдебен акт, който следва да бъде касиран /отменен/.

Поради изложеното и на основание чл. 210, ал. 1, чл. 209, т. 1–3 и чл. 221, ал. 2, 3 или 5 и чл. 222, ал. 1 или 2 АПК /според наведените пороци на съдебното решение/,

ПРЕДЛАГАМ:

Да отмените решение № ... по адм. дело № ... на Административен съд – гр. ..., като ... /според порока на решението, се посочва искането до ВАС, което следва да съответства на посоченото правно основание/.

На основание чл. 219, ал. 1 АПК, правя искане за приемане на ... като доказателства в производството пред ВАС /при положение, че се представят такива/.

- Приложения:** 1. Преписи от протеста /... бр./ за страните.
2. Копия от писмените доказателства /... бр./ за страните.

гр. ...
/дата/

ПРОКУРОР:...
/.../

**ПРИМЕРЕН ОБРАЗЕЦ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕ
ПО ЧЛ. 145, АЛ. 1, Т. 6 ЗСВ**

№ ...

/дата/

До ...

**/посочва се името и длъжността
на ръководителя на
компетентния орган/**

По повод постъпили данни за ... /описва се съвсем накратко същината на закононарушението/ в ... прокуратура, е образувана преписка и предприета проверка за законност.

След осъществяването ѝ е установено следното ... /описват се изяснените факти и обстоятелства/.

В тези случаи, съгласно ... /посочват се законовите правомощия за предприемане на мерки за отстраняване на нарушението или възстановяване на вредните последици и други подобни/.

Поради изложеното, в съответствие с правомощията Ви по чл. ... от /отбелязва се правната норма, възлагаща компетентност/, в защита на държавния и обществен интерес, и на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, Ви предлагам, съобразно компетентността си, да предприемете мерки относно /посочват се конкретните действия/.

За взетите решения, извършените действия и постигнатите резултати, моля да уведомите ... прокуратура в срок до.....

Приложение: ...

гр. ...

/дата/

ПРОКУРОР:...

/.../

2. СПИСЪК НА КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. Комисия за защита от дискриминация
2. Комисия за защита на конкуренцията
3. Комисия за финансов надзор
4. Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност
5. Комисия за разкриване на документи и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавната сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
6. Комисия за регулиране на съобщенията
7. Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
8. Комисия за защита на личните данни
9. Национален осигурителен институт
10. Съвет за електронни медии
11. Държавна агенция „Архиви”
12. Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
13. Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси”
14. Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет
15. Държавна агенция за българите в чужбина
16. Държавна агенция „Национална сигурност”
17. Териториално статистическо бюро гр. Разград
18. Териториално статистическо бюро гр. Русе
19. Териториално статистическо бюро гр. Силистра
20. Териториално статистическо бюро гр. Сливен
21. Териториално статистическо бюро гр. Смолян
22. Териториално статистическо бюро Софийска област
23. Териториално статистическо бюро гр. София
24. Териториално статистическо бюро гр. Ст. Загора

25. Териториално статистическо бюро гр. Търговище
26. Териториално статистическо бюро гр. Хасково
27. Териториално статистическо бюро гр. Шумен
28. Териториално статистическо бюро гр. Ямбол
- 29. Министерство на земеделието и храните**
30. ДФ „Земеделие”
31. Изпълнителна агенция по горите, в това число Регионални дирекции по горите - 16 бр.
32. Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол
33. Контролно-техническа инспекция
34. Национална служба по зърното и фуражите
35. Изпълнителна агенция по лозата и виното, в това число и 10 бр. териториални звена на агенцията
36. Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури
37. Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството
38. Изпълнителна агенция по почвени ресурси
39. Национална служба за съвети в земеделието
40. Център за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - гр. Русе
41. Център за изпитване на земеделска, горска техника и резервни части - гр. Пловдив
42. Българска агенция по безопасност на храните
- 43. Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ)**
44. Български институт по метрология
45. Държавна комисия по стоковите борси и тържищата
46. Агенция по енергийна ефективност
47. Комисия за защита на потребителите
48. Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия
49. Изпълнителна агенция „Българска служба за

- акредитация”
50. Патентно ведомство на Република България
 51. Държавна агенция за метрологичен и технически надзор - Главна дирекция „Контрол на качеството на течните горива”
 52. Държавна агенция за метрологичен и технически надзор - Главна дирекция „Инспекция за държавен технически надзор”
 53. Държавна агенция за метрологичен и технически надзор - Главна дирекция „Надзор на пазара”
 54. Държавна агенция за метрологичен и технически надзор - Главна дирекция „Метрологичен надзор”
 55. Агенция за приватизация и следприватизационен контрол
 56. Министерство на труда и социалната политика

Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда” -
Териториални дирекции на ГИТ:

57. Благоевград
58. Бургас
59. Варна
60. Велико Търново
61. Видин
62. Враца
63. Габрово
64. Добрич
65. Кърджали
66. Кюстендил
67. Ловеч
68. Монтана
69. Пазарджик
70. Перник
71. Плевен

72. Пловдив
73. Разград
74. Русе
75. Силистра
76. Сливен
77. Смолян
78. Област София - град
79. Софийска област
80. Стара Загора
81. Търговище
82. Хасково
83. Шумен
84. Ямбол
85. Агенция за социално подпомагане
86. Държавна агенция за закрила на детето
87. Агенция за хората с увреждания
- 88. Министерство на външните работи**
- 89. Министерство на отбраната**
90. Инспекторат МО
91. Дирекция „Вътрешен одит”
92. Звено финансов контрол и материални проверки
93. Служба „Военна полиция”
94. Министерство на регионалното развитие и благоустройството
- 95. Дирекция за национален строителен контрол**
96. сектор София
97. сектор Софийска област
98. сектор Благоевград
99. сектор Кюстендил
100. сектор Перник
101. сектор Кърджали
102. сектор Пазарджик
103. сектор Пловдив

104. сектор Смолян
105. сектор Хасково
106. сектор Бургас
107. сектор Сливен
108. сектор Стара Загора
109. сектор Ямбол
110. сектор Видин
111. сектор Враца
112. сектор Ловеч
113. сектор Монтана
114. сектор Плевен
115. сектор Велико Търново
116. сектор Габрово
117. сектор Разград
118. сектор Русе
119. сектор Силистра
120. сектор Варна
121. сектор Добрич
122. сектор Търговище
123. сектор Шумен
- 124. Агенция „Пътна инфраструктура”**
- 125. Агенция по геодезия, картография и кадастър**
126. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
- 127. Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация”**
128. Главна дирекция КД- ДАИ
129. Областен отдел – Благоевград
130. Областен отдел – Бургас
131. Областен отдел – Варна
132. Областен отдел – Велико Търново
133. Областен отдел – Видин
134. Областен отдел – Враца

135. Областен отдел – Габрово
136. Областен отдел – Добрич
137. Областен отдел – Кърджали
138. Областен отдел – Кюстендил
139. Областен отдел – Ловеч
140. Областен отдел – Монтана
141. Областен отдел – Пазарджик
142. Областен отдел – Перник
143. Областен отдел – Плевен
144. Областен отдел – Пловдив
145. Областен отдел – Разград
146. Областен отдел – Русе
147. Областен отдел – Силистра
148. Областен отдел – Сливен
149. Областен отдел – Смолян
150. Областен отдел – София
151. Областен отдел – Стара Загора
152. Областен отдел – Търговище
153. Областен отдел – Хасково
154. Областен отдел – Шумен
155. Областен отдел – Ямбол
- 156. Изпълнителна агенция „Железопътна администрация”**
- 157. Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация”**
158. Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи”
159. Изпълнителна агенция „Морска администрация”
- 160. Министерство на образованието, младежта и науката**
161. РИО – Благоевград
162. РИО – Бургас
163. РИО – Варна
164. РИО – Велико Търново

165. РИО – Видин
166. РИО – Враца
167. РИО – Габрово
168. РИО – Добрич
169. РИО – Кърджали
170. РИО – Кюстендил
171. РИО – Ловеч
172. РИО – Монтана
173. РИО – Пазарджик
174. РИО – Перник
175. РИО – Плевен
176. РИО – Пловдив
177. РИО – Разград
178. РИО – Русе
179. РИО – Силистра
180. РИО – Сливен
181. РИО – Смолян
182. РИО – София - град
183. РИО – София - регион
184. РИО – Стара Загора
185. РИО – Търговище
186. РИО – Хасково
187. РИО – Шумен
188. РИО – Ямбол
- 189. Министерство на финансите**
- 190. Национална агенция за приходите (обобщено)**
- 191. Агенция „Митници”**
192. Митница Варна
193. Митница Бургас
194. Митница Пловдив
195. Митница Свиленград
196. Митница Свищов
197. Митница Русе

198. Митница Лом
199. Митница Аерогара София
200. Митница Югозападна
201. Митница Столична
- 202. Агенция за държавна финансова инспекция**
- 203. Държавна комисия по хазарта**
- 204. Национален компенсационен жилищен фонд**
- 205. Министерство на здравеопазването**
- 206. Изпълнителна агенция по трансплантация**
- 207. Изпълнителна агенция по лекарствата**
- 208. Национална здравноосигурителна каса**
209. Благоевград
210. Бургас
211. Варна
212. Велико Търново
213. Видин
214. Враца
215. Габрово
216. Добрич
217. Кърджали
218. Кюстендил
219. Ловеч
220. Монтана - отдел ДОКИДА - 4 длъжностни лица
221. Монтана - отдел ДОКИДМДП - 8 длъжностни лица
222. Монтана - отдел ДОКИБМП - 2 длъжностни лица
223. Пазарджик
224. Перник
225. Плевен
226. Пловдив
227. Разград
228. Русе
229. Силистра
230. Сливен

231. Смолян - Отдел ДКИБПА - 6 длъжностни лица с контролни функции
232. Смолян - Отдел ДКИИМДП - 5 длъжностни лица с контролни функции
233. София град
234. София област
235. Стара Загора
236. Търговище
237. Хасково - Отдел КИМДП
238. Хасково - Отдел КА
239. Хасково - Отдел КБП
240. Шумен
241. Ямбол
- 242. Регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве /вече РЗИ/**
243. РИОКОЗ Благоевград
244. РИОКОЗ Бургас
245. РИОКОЗ Варна
246. РИОКОЗ В.Търново
247. РИОКОЗ Видин
248. РИОКОЗ Враца
249. РИОКОЗ Габрово
250. РИОКОЗ Добрич
251. РИОКОЗ Кърджали
252. РИОКОЗ Кюстендил
253. РИОКОЗ Ловеч
254. РИОКОЗ Монтана
255. РИОКОЗ Пазарджик
256. РИОКОЗ Перник
257. РИОКОЗ Плевен
258. РИОКОЗ Пловдив
259. РИОКОЗ Разград
260. РИОКОЗ Рсе

261. РИОКОЗ Силистра
262. РИОКОЗ Сливен
263. РИОКОЗ Смолян
264. СТОЛИЧНА РИОКОЗ
265. РИОКОЗ Софийска област
266. РИОКОЗ Ст. Загора
267. РИОКОЗ Търговище
268. РИОКОЗ Хасково
269. РИОКОЗ Шумен
270. РИОКОЗ Ямбол
- 271. Регионални центрове по здравеопазване /вече РЗИ/**
272. РЦЗ Благоевград
273. РЦЗ Бургас
274. РЦЗ Варна
275. РЦЗ Велико Търново
276. РЦЗ Видин
277. РЦЗ Враца
278. РЦЗ Габрово
279. РЦЗ Добрич
280. РЦЗ Кърджали
281. РЦЗ Кюстендил
282. РЦЗ Ловеч
283. РЦЗ Монтана
284. РЦЗ Пазарджик
285. РЦЗ Перник
286. РЦЗ Плевен
287. РЦЗ Пловдив
288. РЦЗ Разград
289. РЦЗ Русе
290. РЦЗ Силистра
291. РЦЗ Сливен
292. РЦЗ Смолян
293. РЦЗ София – град

294. РЦЗ Софийска област

295. РЦЗ Стара Загора

296. РЦЗ Търговище

297. РЦЗ Хасково

298. РЦЗ Шумен

299. РЦЗ Ямбол

300. Министерство на околната среда и водите

301. Дирекция Национален парк „Пирин” – Банско

302. Дирекция Национален парк „Рила” – Благоевград

303. Дирекция Национален парк „Централен балкан” –
Габрово

304. Басейнова дирекция „Дунавски район” – Плевен

305. Басейнова дирекция „Източнобеломорски район” –
Пловдив

306. Басейнова дирекция „Черноморски район” – Варна

307. Басейнова дирекция „Западнобеломорски район” –
Благоевград

308. Регионални инспекции по околна среда и води

309. РИОСВ – Благоевград

310. РИОСВ – Бургас

311. РИОСВ – Варна

312. РИОСВ – Велико Търново

313. РИОСВ – Враца

314. РИОСВ – Монтана

315. РИОСВ – Пазарджик

316. РИОСВ – Перник

317. РИОСВ – Плевен

318. РИОСВ – Пловдив

319. РИОСВ – Русе

320. РИОСВ – Смолян

321. РИОСВ – София

322. РИОСВ – Стара загора

323. РИОСВ – Хасково

324. РИОСВ – Шумен

325. Министерство на правосъдието

326. Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” (ГДИН)

327. Централен регистър на особените залози

328. Агенция по вписванията

329. Национално бюро за правна помощ

330. Министерство на физическото възпитание и спорта

331. Министерство на културата

332. Министерство на вътрешните работи

Забележка: Списъкът е актуален към 26.01.2011 г.

3. ЗНАЧЕНИЯ НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АМ	Агенция „Митници”
АПСК	Агенция за приватизация и следприватизационен контрол
АПК	Административнопроцесуален кодекс
БНБ	Българска народна банка
БАБХ	Българска агенция по безопасност на храните
ВАП	Върховна административна прокуратура
ВАС	Върховен административен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДАМТН	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор
ДНСК	Дирекция за национален строителен контрол
ДНП	Дирекции на националните паркове
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗАвт.П	Закон за автомобилните превози
ЗБР	Закон за биологичното разнообразие
ЗБТХ	Закон за борба с трафика на хора
ЗВМД	Закон за ветеринарномедицинската дейност
ЗГ	Закон за горите
ЗЗ	Закон за здравето
ЗДФИ	Закон за държавната финансова инспекция
ЗЗП	Закон за защита на потребителите
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗИ	Закон за измерванията
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗМ	Закон за митниците
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗООС	Закон за опазване на околната среда

ЗПСК	Закон за приватизация и следприватизационен контрол
ЗУО	Закон за управление на отпадъците
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
ИАГИТ	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда”
КТ	Кодекс на труда
КЗП	Комисия за защита на потребителите
КРБ	Конституция на Република България
НК	Наказателен кодекс
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НВМС	Национална ветеринарномедицинска служба
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет”
РВМС	Регионална ветеринарномедицинска служба
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РЗИ	Регионална здравна инспекция

МЕТОДИКА

ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ПРОКУРАТУРАТА

С КОНТРОЛНИТЕ ОРГАНИ

ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ЗАКОНАРУШЕНИЯТА

И ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА

В ЗАЩИТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС

И ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

Автори: колектив от прокурори от Върховна административна и

Върховна касационна прокуратура в състав

Митьо Марков, Виктор Малинов, Милена Беремска,

Валентина Драганова, Радосвета Раева

Ръководител на проекта: Пенка Стефанова - заместник на главния

прокурор при Върховна административна прокуратура

Предпечат: Гео Ковачев

Издава: Прокуратура на Република България

Печат: МКД 96 ООД